

**VIỆN HÀN LÂM
KHOA HỌC XÃ HỘI VIỆT NAM
HỌC VIỆN KHOA HỌC XÃ HỘI**

LÂM QUANG SINH

**CẢI CÁCH THỂ CHẾ HÀNH CHÍNH TỪ
THỰC TIỄN THÀNH PHỐ HỒ CHÍ MINH**

LUẬN ÁN TIẾN SĨ LUẬT HỌC

HÀ NỘI – 2023

**VIỆN HÀN LÂM
KHOA HỌC XÃ HỘI VIỆT NAM
HỌC VIỆN KHOA HỌC XÃ HỘI**

LÂM QUANG SINH

**CẢI CÁCH THỂ CHẾ HÀNH CHÍNH TỪ
THỰC TIỄN THÀNH PHỐ HỒ CHÍ MINH**

LUẬN ÁN TIẾN SĨ LUẬT HỌC

Ngành: Luật Hiến pháp và Luật Hành chính

Mã số : 9 38 01 02

Người hướng dẫn khoa học: GS.TS. Nguyễn Đăng Dung

HÀ NỘI – 2023

LỜI CAM ĐOAN

Tôi xin cam đoan đây là công trình nghiên cứu khoa học của riêng tôi. Các số liệu và trích dẫn trong luận án đảm bảo độ tin cậy, chính xác và trung thực. Những kết luận khoa học của luận án chưa từng được ai công bố trong bất kỳ công trình nào.

TÁC GIẢ LUẬN ÁN

Lâm Quang Sinh

LỜI CẢM ƠN

Sau một thời gian dài nghiên cứu, Luận án “Cải cách thể chế hành chính từ thực tiễn thành phố Hồ Chí Minh” đã hoàn thành, tôi đã nhận được rất nhiều sự giúp đỡ của các thầy cô giáo, đồng nghiệp, bạn bè và người thân. Đặc biệt, tôi xin bày tỏ lòng biết ơn sâu sắc đến người thầy hướng dẫn GS.TS. Nguyễn Đăng Dung đã tận tình hướng dẫn, chỉ bảo, động viên tôi trong suốt thời gian thực hiện luận án.

Tôi xin gửi lời cảm ơn đến Lãnh đạo Học viện Khoa học xã hội, các thầy cô ở Học viện Khoa học xã hội đã chỉ bảo, góp ý, hỗ trợ tôi rất nhiều trong việc tìm kiếm tư liệu cũng như nâng cao phương pháp, kỹ năng viết luận án.

Cuối cùng, tôi xin gửi lời cảm ơn chân thành đến gia đình, người thân và bạn bè đã luôn động viên, khuyến khích, giúp đỡ cho tôi vượt qua những khó khăn trong quá trình nghiên cứu, học tập và hoàn thành Luận án này.

Tuy nhiên, do nội dung nghiên cứu, vấn đề muốn bao quát khá rộng, vì vậy chắc chắn Luận án không tránh khỏi những thiếu sót. Tác giả rất mong nhận được sự góp ý nhiều hơn của các nhà khoa học, các thầy cô giáo để luận án được hoàn thiện, góp phần nâng cao hiệu quả công tác cải cách thể chế hành chính tại thành phố Hồ Chí Minh cũng như đáp ứng mô hình chính quyền đô thị tại Việt Nam.

Trân trọng cảm ơn!

TÁC GIẢ LUẬN ÁN

Lâm Quang Sinh

MỤC LỤC

MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết của nghiên cứu
2. Mục đích và nhiệm vụ nghiên cứu
3. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu
4. Phương pháp luận và phương pháp nghiên cứu
5. Những đóng góp mới của luận án
6. Ý nghĩa khoa học và thực tiễn của luận án
7. Bố cục của luận án

CHƯƠNG 1: TỔNG QUAN TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU LIÊN QUAN ĐẾN ĐỀ TÀI LUẬN ÁN

- 1.1. Các công trình nghiên cứu liên quan đến cải cách thể chế hành chính
- 1.2. Các công trình nghiên cứu liên quan đến cải cách thể chế hành chính tại thành phố Hồ Chí Minh
- 1.3. Các công trình liên quan đến xây dựng chính quyền đô thị
- 1.4. Đánh giá tình hình nghiên cứu
- 1.5. Những vấn đề đặt ra cần được luận án nghiên cứu, giải quyết

KẾT LUẬN CHƯƠNG 1

CHƯƠNG 2: NHỮNG VẤN ĐỀ LÝ LUẬN CẢI CÁCH THỂ CHẾ HÀNH CHÍNH TRONG XÂY DỰNG CHÍNH QUYỀN ĐÔ THỊ

- 2.1. Những vấn đề lý luận cải cách thể chế hành chính nhà nước
- 2.2. Những vấn đề lý luận cải cách thể chế hành chính về xây dựng chính quyền đô thị.
- 2.3. Nội dung cải cách thể chế hành chính (tổ chức hoạt động các cấp hành chính)

KẾT LUẬN CHƯƠNG 2

CHƯƠNG 3: THỰC TRẠNG CẢI CÁCH THỂ CHẾ HÀNH CHÍNH TRONG XÂY DỰNG CHÍNH QUYỀN ĐÔ THỊ TẠI THÀNH PHỐ HỒ CHÍ MINH

- 3.1. Cải cách thể chế hành chính về tổ chức và hoạt động của chính quyền đô thị tại thành phố Hồ Chí Minh
- 3.2. Những kết quả đạt được

3.3. Một số vấn đề còn vướng mắc

3.4. Nguyên nhân của các hạn chế, bất cập

KẾT LUẬN CHƯƠNG 3

CHƯƠNG 4: QUAN ĐIỂM, GIẢI PHÁP TIẾP TỤC CẢI CÁCH THỂ CHẾ HÀNH CHÍNH TỪ THỰC TIỄN THÀNH PHỐ HỒ CHÍ MINH

4.1. Quan điểm

4.2. Giải pháp cải cách thể chế hành chính để hoàn thiện chính quyền đô thị tại thành phố Hồ Chí Minh

4.3. Giải pháp cải cách thể chế hành chính từ thực tiễn tại thành phố Hồ Chí Minh

KẾT LUẬN CHƯƠNG 4

KẾT LUẬN CHUNG

DANH MỤC CÔNG TRÌNH ĐÃ CÔNG BỐ CỦA TÁC GIẢ

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

MỤC LỤC (CHI TIẾT)

MỞ ĐẦU	10
1. Tính cấp thiết của nghiên cứu.....	10
2. Mục đích và nhiệm vụ nghiên cứu.....	12
2.1. Mục đích nghiên cứu.....	12
2.2. Nhiệm vụ nghiên cứu.....	13
3. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu.....	13
3.1. Đối tượng nghiên cứu.....	13
3.2. Phạm vi nghiên cứu.....	13
4. Phương pháp luận và phương pháp nghiên cứu.....	14
5. Những đóng góp mới của luận án.....	15
6. Ý nghĩa khoa học và thực tiễn của luận án.....	16
7. Bố cục của luận án.....	16
CHƯƠNG 1: TỔNG QUAN TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU LIÊN QUAN ĐẾN ĐỀ TÀI LUẬN ÁN.....	17
1.1. Các công trình nghiên cứu liên quan đến cải cách thể chế hành chính.....	17
1.2. Các công trình nghiên cứu liên quan đến cải cách thể chế hành chính tại thành phố Hồ Chí Minh.....	24
1.3. Các công trình nghiên cứu liên quan đến xây dựng chính quyền đô thị.....	25
1.3.1. Các công trình nghiên cứu trong nước.....	25
1.3.2. Các công trình nghiên cứu ở nước ngoài.....	28
1.4. Đánh giá tình hình nghiên cứu.....	28
1.5. Những vấn đề đặt ra cần được luận án nghiên cứu, giải quyết	30
KẾT LUẬN CHƯƠNG 1.....	35
CHƯƠNG 2: NHỮNG VẤN ĐỀ LÝ LUẬN CẢI CÁCH THỂ CHẾ HÀNH CHÍNH TRONG XÂY DỰNG CHÍNH QUYỀN ĐÔ THỊ	36
2.1. Những vấn đề lý luận về cải cách thể chế hành chính nhà nước.	36
2.2. Những vấn đề lý luận cải cách thể chế hành chính về xây dựng chính quyền đô thị	45
2.2.1. Đặc điểm, vai trò của cải cách thể chế hành chính về xây dựng chính quyền đô thị.....	46
2.2.2. Các yếu tố tác động đến cải cách thể chế hành chính về xây dựng chính quyền đô thị.....	54
2.2.3. Nội dung của cải cách thể chế hành chính (<i>tổ chức hoạt động các cấp</i>)	62

<i>hành chính</i>).....	62
2.2.3.1. Cải cách thể chế hành chính cấp tỉnh	62
2.2.3.2. Cải cách thể chế hành chính cấp huyện	67
2.2.3.3. Cải cách thể chế hành chính cấp xã.....	68
KẾT LUẬN CHƯƠNG 2.....	75
CHƯƠNG 3: THỰC TRẠNG CẢI CÁCH THỂ CHẾ HÀNH CHÍNH TRONG XÂY DỰNG CHÍNH QUYỀN ĐÔ THỊ TẠI THÀNH PHỐ HỒ CHÍ MINH	76
3.1. Cải cách thể chế hành chính về tổ chức và hoạt động của chính quyền đô thị tại thành phố Hồ Chí Minh.....	76
3.1.1. Mô hình chính quyền đô thị	76
3.1.2. Tổ chức hoạt động các cấp hành chính nhà nước tại thành phố Hồ Chí Minh.....	95
3.1.2.1. Tổ chức hoạt động cấp thành phố.....	95
3.1.2.2. Tổ chức hoạt động cấp huyện.....	99
3.1.2.3. Tổ chức hoạt động cấp xã, phường	101
3.2. Những kết quả đạt được	103
3.3. Một số vấn đề còn vướng mắc.....	120
3.4. Nguyên nhân của các hạn chế, bất cập.....	123
KẾT LUẬN CHƯƠNG 3.....	133
CHƯƠNG 4: QUAN ĐIỂM, GIẢI PHÁP TIẾP TỤC CẢI CÁCH THỂ CHẾ HÀNH CHÍNH TỪ THỰC TIỄN THÀNH PHỐ HỒ CHÍ MINH	134
4.1. Quan điểm.....	134
4.2. Giải pháp cải cách thể chế hành chính để hoàn thiện chính quyền đô thị tại thành phố Hồ Chí Minh.....	140
4.3. Giải pháp cải cách thể chế hành chính từ thực tiễn tại thành phố Hồ Chí Minh.....	147
KẾT LUẬN CHƯƠNG 4.....	153
KẾT LUẬN CHUNG.....	155
DANH MỤC CÔNG TRÌNH ĐÃ CÔNG BỐ CỦA TÁC GIẢ.....	157
DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO.....	158
Tài liệu Tiếng Việt.....	158
Tài liệu nước ngoài.....	167

DANH MỤC CÁC KÝ HIỆU, CÁC CHỮ VIẾT TẮT

BMHC	: Bộ máy hành chính
CCHC	: Cải cách hành chính
CQĐT	: Chính quyền đô thị
DNNN	: Doanh nghiệp nhà nước
HĐND	: Hội đồng nhân dân
KT-XH	: Kinh tế - xã hội
QLHC	: Quản lý hành chính
QLNN	: Quản lý nhà nước
UBND	: Ủy ban nhân dân
TP.HCM	: Thành phố Hồ Chí Minh
TTHC	: Thủ tục hành chính
VBQPPL	: Văn bản quy phạm pháp luật
XHCN	: Xã hội chủ nghĩa

MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết của nghiên cứu

Nghị quyết số 27-NQ/TW ngày 09/11/2022 của Ban Chấp hành Trung ương về tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam trong giai đoạn mới với mục tiêu tổng quát là hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam của Nhân dân, do Nhân dân, vì Nhân dân, do Đảng Cộng sản Việt Nam lãnh đạo; có hệ thống pháp luật hoàn thiện, được thực hiện nghiêm minh, nhất quán; thượng tôn Hiến pháp và pháp luật, tôn trọng, bảo đảm, bảo vệ hiệu quả quyền con người, quyền công dân; quyền lực nhà nước là thống nhất, được phân công rành mạch, phối hợp chặt chẽ, kiểm soát hiệu quả; nền hành chính, tư pháp chuyên nghiệp, pháp quyền, hiện đại; bộ máy nhà nước tinh gọn, trong sạch, hoạt động hiệu lực, hiệu quả; đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức có đủ phẩm chất, năng lực, thực sự chuyên nghiệp, liêm chính; quản trị quốc gia hiện đại, hiệu quả; đáp ứng yêu cầu phát triển đất nước nhanh, bền vững, trở thành nước phát triển, có thu nhập cao theo định hướng xã hội chủ nghĩa vào năm 2045. Trong đó, tiếp tục đẩy mạnh cải cách hành chính (CCHC) mà trọng tâm là yêu cầu về cải cách thể chế trong CCHC của Chính phủ. Chính phủ Việt Nam đang nỗ lực cải cách thể chế hành chính nhằm nâng cao năng lực quản lý hành chính nhà nước, tăng cường hiệu lực, hiệu quả trong công tác điều hành.

Có thể nói một trong những đột phá về thể chế hành chính trong giai đoạn hiện nay chính là xây dựng chính quyền đô thị, bởi vì việc tổ chức mô hình chính quyền đô thị sẽ phát huy vai trò chủ động, trách nhiệm, sáng tạo trong quá trình phục vụ người dân một cách tốt nhất, đáp ứng sự hài lòng của tổ chức, cá nhân và thúc đẩy sự phát triển kinh tế - xã hội. Trong khi đó, để chuẩn bị cho việc thực hiện mô hình chính quyền đô thị, cần phải đề ra nhiều giải pháp để nâng cao hiệu lực, hiệu quả trong công tác quản lý nhà nước, hướng tới người dân để phục vụ. Sau các Nghị quyết của Quốc hội, hiện nay Chính phủ đã ban hành các Nghị định về mô hình tại thành phố Hà Nội, thành phố Hồ Chí Minh (TP.HCM) và Đà Nẵng. Ngày 01/7/2021 là dấu mốc quan trọng khi tại cả ba thành phố đầu tàu đều bắt đầu triển khai các Nghị quyết này. Dù đều là chính quyền đô thị, song ba mô hình ở ba thành phố lại có những điểm khác nhau.

Cải cách thể chế hành chính trong các cơ quan hành chính là một quá trình phức tạp và khó khăn vì hoạt động cải cách thể chế hành chính trong quá trình hội nhập vẫn còn tồn tại nhiều điểm hạn chế, bất cập. Thể chế về tổ chức, hoạt động của bộ máy nhà

nước, về thực thi công vụ của các cơ quan hành chính, của mỗi cán bộ, công chức vẫn chưa đủ rõ và cụ thể, còn chậm đổi mới, chồng chéo, phức tạp, chưa phù hợp với thông lệ chung của thế giới. Văn bản quy phạm pháp luật ban hành nhiều nhưng vẫn thiếu đồng bộ, còn nợ đọng; nhiều quy định không khả thi, không phù hợp, gây khó khăn, vướng mắc cho doanh nghiệp... Do đó, thể chế hành chính dù đang được cải cách mạnh mẽ vẫn chưa đem đến sự hài lòng toàn diện cho người dân và doanh nghiệp, thậm chí một bộ phận còn đang là rào cản cho quá trình phát triển. Thể chế hành chính, trong đó có TTTC nhìn chung vẫn còn nhiều phức tạp, rườm rà, gây không ít phiền toái cho doanh nghiệp và người dân; vẫn mang nặng cơ chế “xin – cho”. Cải cách thể chế hành chính là điều kiện tiên quyết, nhưng đổi mới thể chế không phải là con đường dễ đi và đó là cả một quá trình. Bên cạnh đó, đột phá về thể chế là những thay đổi đủ lớn, đủ nhanh, đủ mạnh về thể chế, tháo bỏ được các nút thắt thể chế. Trong thời gian qua, dù chúng ta đã có một số cải cách thể chế hành chính, nhưng chưa có thay đổi hay cải cách mang tính đột phá về thể chế. Do đó, đột phá về thể chế hành chính chắc chắn vẫn sẽ tiếp tục là đột phá chiến lược hàng đầu. Mô hình chính quyền đô thị và tổ chức hoạt động các cấp hành chính nhà nước ở địa phương là một nội dung lớn, có ý nghĩa quan trọng và căn cơ của cải cách thể chế hành chính trong giai đoạn hiện nay.

Xây dựng một chính quyền đô thị hiệu lực, hiệu quả đòi hỏi phải tổng hợp những đột phá chiến lược trong đó cải cách để hoàn thiện thể chế hành chính là vấn đề trọng tâm nhằm đảm bảo đúng bản chất của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa mà Đảng và Nhà nước đang hướng đến. Thể chế hành chính không thể đứng yên mà phải được cải cách một cách biện chứng với các điều kiện kinh tế - xã hội, vốn vận động và phát triển không ngừng. Trước chúng ta máy móc rằng mô hình quản lý nhà nước phải thống nhất từ trên xuống dưới, tỉnh nào cũng như tỉnh nào cũng phải từng ấy sở, quận, huyện. Do đó, cần phải nghiên cứu đặt mô hình quản lý nhà nước ở các địa phương phù hợp với tình hình đặc điểm của địa phương ấy, đặc biệt phải phụ thuộc vào trình độ, năng lực của công dân trên địa bàn ấy thì mới hài hòa được. Qua đó, đánh dấu điểm mốc về đổi mới tổ chức bộ máy nhà nước phù hợp với sự phát triển kinh tế - xã hội của đất nước. Việc đổi mới, sắp xếp tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả là nhiệm vụ trọng tâm của quá trình cải cách thể chế hành chính nhà nước ở Việt Nam được triển khai suốt những năm qua.

Trên thực tế, hiện nay thành phố Hồ Chí Minh đang có những bước chuyển mình quan trọng trong quá trình xây dựng chính quyền đô thị. Tuy nhiên, vấn đề xây dựng chính quyền đô thị chưa có quy định cụ thể, rõ ràng. Do đó, cần thiết phải nghiên cứu, ban hành các quy định phù hợp với Hiến pháp, pháp luật và đúng với tinh thần xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN. Trong các mô hình xây dựng chính quyền đô thị thì thành phố Hồ Chí Minh triển khai thực hiện có hiệu quả nhất mô hình chính quyền đô thị, góp phần thúc đẩy kinh tế phát triển nhanh và bền vững; tạo nên những đột phá phát triển bằng việc đổi mới các cơ chế, chính sách đặc thù. Trong quá trình phát triển và hội nhập, Thành phố Hồ Chí Minh là đô thị đặc biệt, một trung tâm lớn về kinh tế, văn hoá, giáo dục đào tạo, khoa học công nghệ, đầu mối giao lưu và hội nhập quốc tế, là đầu tàu, động lực, có sức thu hút và sức lan toả lớn của vùng kinh tế trọng điểm phía Nam, có vị trí chính trị quan trọng của cả nước cũng đang nghiêm túc thực hiện công tác cải cách thể chế hành chính. Nhận thức tầm quan trọng của công tác cải cách thể chế hành chính góp phần thực hiện công tác CCHC ở địa phương, Thành phố Hồ Chí Minh đã triển khai thực hiện thường xuyên, đồng bộ các hoạt động liên quan đến công tác này. Để các chủ trương, chính sách đạt hiệu quả cao trong quá trình thực hiện, Thành phố Hồ Chí Minh luôn xác định việc cải cách thể chế hành chính là một đòi hỏi khách quan, có vị trí quan trọng, luôn là một trong những khâu đột phá, tạo tiền đề và thúc đẩy phát triển kinh tế của thành phố Hồ Chí Minh.

Từ thực tiễn thành phố Hồ Chí Minh trong quá trình xây dựng chính quyền đô thị theo Nghị quyết số 131/2020/QH14 ngày 16/11/2020 của Quốc hội về tổ chức chính quyền đô thị tại thành phố Hồ Chí Minh, đây là những sự thay đổi mới, đột phá giúp cho thành phố Hồ Chí Minh phát triển nhanh, trở thành đô thị hạt nhân, dẫn dắt và tạo động lực phát triển mạnh mẽ cho vùng kinh tế trọng điểm phía Nam nói riêng và cả nước nói chung. Chính vì vậy, việc nghiên cứu đề tài: ***“Cải cách thể chế hành chính từ thực tiễn thành phố Hồ Chí Minh”*** là rất cần thiết và cấp bách nhằm đáp ứng những đòi hỏi về cơ sở lý luận, cơ sở pháp lý, cơ sở thực tiễn góp phần hoàn thiện thể chế hành chính về chính quyền đô thị ở Việt Nam. Qua đó, không chỉ thành phố Hồ Chí Minh mà các địa phương có vị trí, tiềm năng tương đồng với thành phố Hồ Chí Minh cũng sẽ phát huy tính chủ động, đột phá xây dựng chính quyền đô thị hoạt động hiệu lực, hiệu quả.

2. Mục đích và nhiệm vụ nghiên cứu

2.1. Mục đích nghiên cứu

Mục đích nghiên cứu của luận án là luận giải những vấn đề lý luận cải cách thể chế hành chính trong xây dựng chính quyền đô thị, đánh giá thực trạng cải cách thể chế hành chính từ thực tiễn tại Thành phố Hồ Chí Minh (*chính quyền đô thị*) để từ đó đưa ra các giải pháp cơ bản hoàn thiện thể chế hành chính đáp ứng cho mô hình chính quyền đô thị ở Việt Nam.

2.2. Nhiệm vụ nghiên cứu

Để thực hiện mục đích nghiên cứu trên, Luận án xác định có các nhiệm vụ nghiên cứu sau đây:

- Nghiên cứu làm sáng tỏ những vấn đề cơ sở lý luận về cải cách thể chế hành chính;
- Nghiên cứu, phân tích đánh giá thực trạng cải cách thể chế hành chính trong xây dựng chính quyền đô thị tại thành phố Hồ Chí Minh;
- Nghiên cứu, đề xuất một số quan điểm, giải pháp tiếp tục cải cách thể chế hành chính đáp ứng cho mô hình chính quyền đô thị ở Việt Nam.

3. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu

3.1. Đối tượng nghiên cứu

Đối tượng nghiên cứu của luận án là cải cách thể chế hành chính các cấp hành chính tại thành phố Hồ Chí Minh. Đối tượng mà luận án sử dụng để đạt được mục đích nghiên cứu là:

- Các quan điểm khoa học đã được các tác giả, cá nhân và các tổ chức công bố trong các nghiên cứu về cải cách thể chế hành chính, về xây dựng chính quyền đô thị cả trong và ngoài nước.
- Hệ thống các quan điểm, đường lối, chính sách của Đảng và Nhà nước về cải cách thể chế hành chính, về xây dựng chính quyền đô thị;
- Các quy định của pháp luật Việt Nam về cải cách thể chế hành chính, về xây dựng chính quyền đô thị;
- Các báo cáo, tổng kết công tác cải cách thể chế hành chính, xây dựng chính quyền đô thị tại thành phố Hồ Chí Minh và Việt Nam.
- Thực trạng cải cách thể chế hành chính tại Thành phố Hồ Chí Minh để từ đó đưa ra một số giải pháp tiếp tục cải cách thể chế hành chính đáp ứng cho mô hình chính quyền đô thị ở Việt Nam.

3.2. Phạm vi nghiên cứu

Luận án xác lập phạm vi nghiên cứu thể chế hành chính trong các cơ quan hành chính ở Việt Nam hiện nay. Luận án đi sâu nghiên cứu cơ sở lý luận về cải cách thể chế hành chính các cấp hành chính và thực trạng công tác này tại thành phố Hồ Chí Minh. Luận án này nghiên cứu, phân tích về vai trò, vị trí, chức năng, nhiệm vụ, thẩm quyền và tổ chức hoạt động của các cấp hành chính. Bên cạnh đó, luận án nghiên cứu giải pháp tiếp tục cải cách thể chế hành chính từ thực tiễn thành phố Hồ Chí Minh đáp ứng cho mô hình chính quyền đô thị tại Việt Nam.

4. Phương pháp luận và phương pháp nghiên cứu

Trong quá trình thực hiện luận án, tác giả đã thực hiện trên cơ sở phương pháp luận là chủ nghĩa Mác Lê-nin (*khách quan, toàn diện, lịch sử cụ thể, phát triển, thực tiễn*); tư tưởng Hồ Chí Minh; đường lối chính sách của Đảng Cộng sản Việt Nam và pháp luật của Nhà nước; các chính sách cải cách pháp luật, đổi mới, hội nhập trong giai đoạn hiện nay và giai đoạn tiếp theo. Bên cạnh đó, để tạo sự phong phú trong cách tiếp cận và giải quyết vấn đề, một số quan điểm về cải cách thể chế hành chính của các quốc gia trên thế giới, các tổ chức quốc tế cũng sẽ được tham khảo.

Luận án sẽ sử dụng kết hợp nhiều phương pháp nghiên cứu khoa học pháp lý. Cụ thể:

Phương pháp lịch sử: phương pháp này được tác giả sử dụng nhằm thống kê, xem xét lịch sử hoạt động nghiên cứu về cải cách thể chế hành chính, qua đó thiết lập hệ thống các tài liệu liên quan đến nội dung nghiên cứu, tạo tiền đề cho việc phân tích, tổng hợp ở các nội dung tiếp theo. Phương pháp này được sử dụng chủ yếu trong Chương 1 luận án.

Phương pháp tổng hợp: Phương pháp tổng hợp được sử dụng chủ yếu trong luận án từ Chương 2 đến Chương 4. Qua việc thu thập các tài liệu, tổng hợp các ý kiến khác nhau để giải quyết các vấn đề về mặt lý luận nhằm đưa ra góc nhìn tổng quan nhất về cải cách thể chế hành chính. Chương 3 của luận án sử dụng phương pháp tổng hợp để cung cấp bức tranh toàn diện, đa chiều về thực tiễn cải cách thể chế hành chính tại thành phố Hồ Chí Minh.

Phương pháp phân tích: Phương pháp này dùng để phân tích, giải thích và hệ thống hóa các quy định cụ thể được nghiên cứu, tiếp cận về thể chế hành chính là thiết chế hành chính ở nghĩa rộng bao gồm cả thiết chế tổ chức tức là cơ cấu tổ chức của các cơ quan nhà nước ở địa phương. Mục đích của việc sử dụng phương pháp này là cung

cấp một cái nhìn toàn diện, đầy đủ về các quy định liên quan đến cải cách thể chế hành chính từ đó thuyết phục về những quan điểm và giải pháp do tác giả đề xuất nhằm tiếp tục cải cách thể chế hành chính.

Phương pháp so sánh: Phương pháp này được dùng để đối chiếu các quy định trong các hệ thống pháp luật được nghiên cứu liên quan đến cải cách thể chế hành chính giữa Việt Nam và các quốc gia trên thế giới, qua đó thấy được sự tương đồng, khác biệt của Việt Nam và quốc tế làm luận cứ xác thực cho việc đưa ra các giải pháp khắc phục những bất cập thực tiễn cải cách thể chế hành chính hiện nay.

Phương pháp nghiên cứu phân tích tình huống thực tiễn: Một số các tình huống thực tiễn liên quan đến cải cách thể chế hành chính sẽ được lựa chọn để phân tích. Việc phân tích các tình huống nhằm tìm hiểu và đánh giá việc áp dụng các quy định liên quan trên thực tiễn, tìm ra những điểm chưa đầy đủ, những điểm còn bất hợp lý trong các quy định của pháp luật. Đồng thời việc sử dụng phương pháp nghiên cứu tình huống thực tiễn sẽ hỗ trợ cho những lý lẽ, luận giải và kiến nghị mà nghiên cứu đưa ra.

Phương pháp diễn giải, quy nạp: Phương pháp này được sử dụng chủ yếu trong Chương 4 của luận án để đưa ra giải pháp cơ bản cải cách thể chế hành chính cho mô hình chính quyền đô thị ở Việt Nam.

5. Những đóng góp mới của luận án

- Về cách tiếp cận: Luận án tiếp cận vấn đề cải cách thể chế hành chính không chỉ dưới góc nhìn chung, dưới góc độ lý luận mà còn nghiên cứu thực tiễn gắn với xây dựng mô hình chính quyền đô thị tại Thành phố Hồ Chí Minh trong những năm gần đây.

- Trên cơ sở tiếp thu có chọn lọc những kết quả nghiên cứu, luận án đưa ra cách nhìn mới về vấn đề cải cách thể chế hành chính trong xây dựng chính quyền đô thị tại Thành phố Hồ Chí Minh...

- Luận án là công trình nghiên cứu công phu về thực trạng cải cách thể chế hành chính ở Việt Nam nói chung và tại Thành phố Hồ Chí Minh nói riêng. Đặc biệt, luận án đã phát hiện và chỉ ra: (1) Những hạn chế, vướng mắc của cải cách thể chế hành chính tại thành phố Hồ Chí Minh; (2) Làm rõ những bước đột phá trong cải cách thể chế hành chính tại Thành phố Hồ Chí Minh; (3) Phát hiện và có thể áp dụng những bước đột phá trong cải cách thể chế hành chính cho một số tỉnh, thành phố có vị trí, tiềm năng như Thành phố Hồ Chí Minh.

- Luận án đưa ra các giải pháp cơ bản từ tổng thể đến cụ thể nhằm hoàn thiện và tiếp tục cải cách thể chế hành chính đáp ứng cho mô hình chính quyền đô thị ở Việt Nam từ thực tiễn tại Thành phố Hồ Chí Minh. Có thể nói đây là những giải pháp mang tính toàn diện, đồng bộ và có khả năng ứng dụng vào thực tế cho mô hình chính quyền đô thị ở Việt Nam.

6. Ý nghĩa khoa học và thực tiễn của luận án

- *Về mặt khoa học*, luận án đưa ra góc nhìn đa chiều, toàn diện về cải cách thể chế hành chính; xây dựng khung cơ sở lý luận cơ bản để nhận diện về cải cách thể chế hành chính; cung cấp những luận cứ khoa học cho việc nghiên cứu và hoàn thiện cơ chế về cải cách hành chính.

- *Về mặt thực tiễn*, kết quả nghiên cứu về thực trạng cải cách thể chế hành chính ở Việt Nam hiện nay và thực tiễn cải cách thể chế hành chính tại Thành phố Hồ Chí Minh cung cấp cho các nhà nghiên cứu, nhà lãnh đạo, người quản lý... những thông tin toàn diện, chi tiết để phục vụ quá trình nghiên cứu và làm việc. Những giải pháp mà luận án đưa ra sẽ là tài liệu tham khảo hữu ích cho quá trình hoàn thiện và nâng cao hiệu quả về cải cách thể chế hành chính cho mô hình chính quyền đô thị ở Việt Nam từ thực tiễn Thành phố Hồ Chí Minh. Bên cạnh đó, luận án có thể dùng làm tài liệu giảng dạy và học tập trong chuyên ngành Luật Hiến pháp và Luật Hành chính.

7. Bố cục của luận án

Ngoài mở đầu, kết luận, danh mục tài liệu tham khảo luận án được kết cấu gồm 04 chương:

Chương 1: Tổng quan tình hình nghiên cứu liên quan đến đề tài luận án.

Chương 2: Những vấn đề lý luận về cải cách thể chế hành chính.

Chương 3: Thực trạng cải cách thể chế hành chính tại thành phố Hồ Chí Minh.

Chương 4: Quan điểm, giải pháp tiếp tục cải cách thể chế hành chính từ thực tiễn thành phố Hồ Chí Minh.

CHƯƠNG 1

TỔNG QUAN TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU LIÊN QUAN ĐẾN ĐỀ TÀI LUẬN ÁN

Cải cách hành chính nhà nước - Public Administration Reform là một thuật ngữ chính trị, pháp lý, hành chính thông dụng. Đây là một sự thay đổi có kế hoạch, theo một mục tiêu nhất định, được xác định bởi cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Như vậy, nhìn nhận một cách tổng quát, CCHC được xác định là hành vi có tính hướng đích của con người nhằm cải biến nền hành chính của một quốc gia theo hướng hoàn thiện hơn. So sánh với các quốc gia, Việt Nam là quốc gia đã xây dựng một chương trình CCHC toàn diện nhằm giải quyết những vấn đề căn bản của nền hành chính nhà nước. Ở nhiều quốc gia khác, CCHC không phải lúc nào cũng được tiến hành theo một kế hoạch tổng thể mà theo các nhóm giải pháp ở các quy mô nhỏ hơn như đổi mới cơ chế, chính sách cho khu vực nào đó, phát triển tổ chức, phát triển nguồn nhân lực, quản lý chất lượng và những lĩnh vực cải cách có liên quan khác. Những nhóm giải pháp này nhằm đóng góp cho sự phát triển kinh tế - xã hội bằng cách này hoặc cách khác. *Chính vì thế, trong chương này, tác giả chỉ thống kê, phân tích và đánh giá một cách tổng quát tình hình nghiên cứu về cải cách thể chế hành chính nói chung và cải cách thể chế hành chính nói riêng gắn với việc xây dựng chính quyền đô thị tại thành phố Hồ Chí Minh thông qua một số công trình tiêu biểu.* Dưới đây, tác giả xin trình bày một cách tổng quan những nội dung của đề tài đã được những nhà khoa học, nhà nghiên cứu tìm hiểu để từ đó tiếp tục xem xét hoặc bổ sung thêm để làm sâu sắc hơn các vấn đề được đặt ra trong luận án.

1.1. Các công trình nghiên cứu liên quan đến cải cách thể chế hành chính

Trong quá trình đổi mới, hoàn thiện hệ thống chính trị, cải cách thể chế hành chính luôn được coi là vấn đề trọng tâm. Do vậy, vấn đề này đã và đang thu hút được rất nhiều các cơ quan, tổ chức, cá nhân, các nhà khoa học, nhà nghiên cứu ở những góc độ khác nhau. Hiện nay, có rất nhiều đề tài nghiên cứu về cải cách hành chính và cải cách thể chế hành chính. Tuy nhiên, các đề tài đó lại đề cập đến nhiều khía cạnh khác nhau, nội dung khác nhau trong nhiều nội dung của cải cách hành chính. Và một số đề tài khác nghiên cứu về cải cách hành chính ở các cấp khác nhau với nhiều đối

tượng khác nhau. Năm 2020 là năm để tổng kết và đánh giá kết quả 10 năm thực hiện Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2010-2020 trên toàn quốc nói chung và thành phố Hồ Chí Minh nói riêng. Do vậy, đề tài được nghiên cứu dựa trên kết quả tổng kết, có phân tích sâu và làm rõ những ưu điểm, hạn chế trong công tác cải cách thể chế hành chính của thành phố Hồ Chí Minh từ đó đưa ra một số kiến nghị và giải pháp thực hiện để nâng cao hiệu quả công tác này.

Quá trình khảo cứu các công trình khoa học liên quan đến đề tài luận án có rất nhiều công trình khoa học, sách, tạp chí của các nhà quản lý, nhà nghiên cứu cho ra đời các tác phẩm để góp phần làm sáng tỏ thêm về vấn đề này, như:

- Sách “*CCHC: Vấn đề cấp thiết để đổi mới bộ máy Nhà nước*”, NXB thành phố Hồ Chí Minh, năm 2004 tập hợp những bài viết, ý kiến của các nhà lãnh đạo, nhà nghiên cứu về thực trạng, giải pháp CCHC nhà nước, cải cách thể chế pháp lý và những văn bản pháp luật liên quan đến CCHC.

- Sách “*CCHC và công cuộc xây dựng nhà nước pháp quyền*” do Đoàn Trọng Tuyên (chủ biên), NXB Tư pháp, Hà Nội, năm 2006: Khái quát về mục tiêu, quan điểm, nguyên tắc và các phương hướng cải cách hành chính.

- Giáo trình Hành chính nhà nước do PGS.TS. Nguyễn Hữu Hải (chủ biên), Đặng Khắc Ánh, Hoàng Mai... NXB Giáo dục năm 2012: trình bày khái niệm, đặc điểm, nguyên tắc tổ chức và hoạt động của hành chính nhà nước; tổ chức và hoạt động của nền hành chính nhà nước; Quyết định quản lý hành chính nhà nước; Chính sách, kiểm soát và CCHC nhà nước.

- Tác giả Nguyễn Ngọc Hiến (2001) với cuốn sách *Các giải pháp thúc đẩy cải cách hành chính ở Việt Nam*: không chỉ tập trung nghiên cứu về bộ máy hành chính nhà nước mà còn nghiên cứu mọi mặt trong hệ thống hành chính ở Việt Nam. Đầu tiên công trình đã đi thẳng nghiên cứu quá trình cải cách hành chính ở Việt Nam những năm qua; từ đó nêu ra các rào cản trong cải cách, làm rõ nguyên nhân dẫn tới hạn chế trong cải cách hành chính; tiếp theo tác giả đã đưa ra kiến nghị các giải pháp thúc đẩy cải cách hành chính, tập trung vào 4 nội dung: cải cách thể chế hành chính, cải cách bộ máy hành chính nhà nước, cải cách công vụ, công chức và cải cách tài chính công. Ngoài ra, tác giả còn nghiên cứu thêm về cải cách chính quyền địa phương, cải tiến việc cung ứng dịch vụ công và tăng cường ứng dụng công nghệ thông tin trong quản lý

nhà nước. Đây là công trình có nội dung đa dạng, có tính bao quát và có ý nghĩa quan trọng trong quá trình cải cách hành chính nhà nước hiện nay. Tuy nhiên công trình này vẫn chưa làm rõ về chức năng, nhiệm vụ của bộ máy hành chính nhà nước cho nên chưa xác định rõ vấn đề đang chồng chéo trong tổ chức và hoạt động của cơ quan hành chính các cấp.

- Trung tâm nghiên cứu khoa học tổ chức quản lý, *Cải cách hành chính vấn đề cấp thiết để đổi mới bộ máy nhà nước*; Đào Trọng Truyền với cuốn sách *Cải cách hành chính và công cuộc xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam*; Trần Đình Thắng với cuốn sách *Đảng Cộng sản Việt Nam với việc cải cách nền hành chính nhà nước*; Nguyễn Hữu Hải với cuốn sách *Cơ sở lý luận và thực tiễn về hành chính nhà nước*. Tác giả Đoàn Duy Khương với cuốn sách *Cải cách hành chính công phục vụ phát triển kinh tế cải thiện môi trường kinh doanh*.

- Cuốn sách *Vấn đề minh bạch hóa hoạt động quản lý hành chính nhà nước ở Việt Nam hiện nay* của tác giả Nguyễn Thị Phương. Tác giả đã tiếp cận đến quan niệm về “minh bạch” và “minh bạch hóa”, là một vấn đề quan trọng trong những nguyên tắc tổ chức và hoạt động của nhà nước pháp quyền. Tác giả đã tập trung nghiên cứu thực tiễn pháp lý và thực hiện minh bạch hóa hoạt động QLHC nhà nước Việt Nam trong những năm qua, trong đó có nghiên cứu ở các cơ quan quản lý hành chính nhà nước như: Chính phủ và Ủy ban nhân dân các cấp; đưa ra kết quả hoạt động trong một số Bộ, ngành và địa phương. Từ đó, đưa ra một số kiến nghị có tính khoa học và phù hợp với điều kiện thực tế ở Việt Nam hiện nay. Công trình cũng là tài liệu tham khảo trong quá trình nghiên cứu đề tài luận án của tác giả. Tuy nhiên, công trình chưa đề cập nhiều đến bộ máy hành chính nhà nước, chỉ nghiên cứu thực tiễn minh bạch hóa hoạt động quản lý hành chính nhà nước trong quá trình xây dựng nhà nước pháp quyền ở Việt Nam để làm cho cơ quan quản lý nhà nước hoạt động có hiệu lực và hiệu quả.

- Đặng Xuân Phương (2011): “*Hoàn thiện tổ chức và hoạt động của Bộ, cơ quan ngang bộ trong quá trình cải cách hành chính ở Việt Nam*”. Công trình đã tập trung nghiên cứu các nội dung quan trọng trong cải cách bộ máy hành chính nhà nước Trung ương. Cuốn sách đã nghiên cứu cơ sở lý luận về khái niệm, tính chất, vai trò, chức năng nhiệm vụ của bộ, cơ quan ngang bộ, đồng thời đã nêu lên cơ cấu tổ chức của bộ, cơ quan ngang bộ và hình thức tổ chức hoạt động, cơ chế làm việc của bộ, cơ

quan ngang bộ. Cuốn sách đã nêu thực tiễn về tổ chức và hoạt động của bộ, cơ quan ngang bộ, những bất cập, hạn chế về tổ chức và hoạt động của bộ, cơ quan ngang bộ ở Việt Nam, có tham khảo kinh nghiệm cải cách hành chính của một số nước trên thế giới, đã đưa ra một số phương hướng và giải pháp cho việc hoàn thiện tổ chức và hoạt động của Bộ, cơ quan ngang bộ ở Việt Nam trong cải cách hành chính, một vấn đề quan trọng của tiến trình đổi mới, chủ động hội nhập kinh tế quốc tế của đất nước. Các giải pháp nhằm hoàn thiện tổ chức và hoạt động của bộ, cơ quan ngang bộ đã tập trung vào 4 nội dung:

- + Một là, hoàn thiện một số vấn đề pháp lý cơ bản liên quan đến việc tổ chức và hoạt động của bộ, cơ quan ngang bộ, trong các quy định pháp luật;
- + Hai là, đưa ra giải pháp đổi mới cơ cấu tổ chức của Bộ và cơ quan ngang Bộ;
- + Ba là, tách bạch hoạt động công quyền với hoạt động cung ứng dịch vụ công và hoạt động quản lý, giám sát tài sản nhà nước tại doanh nghiệp;
- + Bốn là, đổi mới cơ chế hoạt động quản lý của bộ, cơ quan ngang bộ.

Ngoài ra, tác giả có một số kiến nghị rất khoa học và phù hợp với điều kiện cải cách hành chính ở Việt Nam. Tuy nhiên, công trình mới chỉ dừng lại trong việc giải quyết bộ máy hành chính cấp Bộ và cơ quan ngang bộ mà không bao gồm các cơ quan thuộc Chính phủ và cơ quan hành chính ngành dọc.

- Các nghiên cứu lĩnh vực hành chính, CCHC dưới góc độ chuyên khảo, luận án, luận văn và các bài viết công bố trên tạp chí trong nước như: Lê Hữu Hiền với bài viết: *“Một số vấn đề bất cập trong cải cách hành chính ở cấp tỉnh hiện nay”*...

Ngoài những công trình nghiên cứu được nêu cụ thể như trên, thì còn rất nhiều các công trình nghiên cứu có liên quan đến hành chính công, CCHC như:

- Nguyễn Duy Gia, *Cải cách một bước bộ máy nhà nước ở nước ta hiện nay*;
- Lê Sĩ Dục, *Cải cách bộ máy hành chính cấp Trung ương trong công cuộc đổi mới nước ta hiện nay*... Công trình nghiên cứu chia thành 3 phần:

+ *Thứ nhất*, làm rõ về bộ máy hành chính cấp trung ương trong cơ cấu nhà nước, trong đó quan niệm về quyền hành pháp trong hệ thống quyền lực nhà nước, nghiên cứu đối tượng Chính phủ – chủ thể cơ bản thực hiện quyền hành pháp, tiếp theo tập trung làm rõ các thành phần quan trọng trong cơ cấu tổ chức của Chính phủ, đặc biệt là Bộ.

+ *Thứ hai*, nêu thực trạng tổ chức và hoạt động của bộ máy hành chính cấp Trung ương ở Việt Nam qua các thời kỳ từ năm 1945 đến 1992; từ đó nêu lên thực trạng tổ chức và hoạt động của bộ máy hành chính cấp trung ương Việt Nam hiện nay, trong đó có sự phân tích những mặt thành công và những hạn chế nhất định trong cải cách bộ máy hành chính Trung ương ở Việt Nam.

+ *Thứ ba*, tác giả đưa ra phương hướng đổi mới tổ chức và hoạt động của bộ máy hành chính cấp trung ương ở nước ta hiện nay, trong đó làm rõ sự cần thiết phải đổi mới tổ chức và hoạt động của bộ máy hành chính; đưa ra những quan điểm và một số kiến nghị đổi mới tổ chức và hoạt động của bộ máy hành chính cấp trung ương. Công trình nghiên cứu này có đảm bảo tính lịch sử và lô-gic có ý nghĩa rất lớn trong quá trình cải cách bộ máy hành chính trung ương. Tuy nhiên, công trình này không chỉ nghiên cứu riêng đối với bộ máy hành chính trung ương mà có nội dung tiếp cận cả hệ thống của bộ máy nhà nước, cho nên chưa thể hiện đầy đủ và sâu sắc khi tham khảo trong khi tiến hành cải cách bộ máy hành chính nhà nước.

Các đề tài nghiên cứu nêu trên đều là những nguồn tư liệu quan trọng trong đó có nhiều vấn đề được nêu liên quan đến luận án của tác giả.

- *Một số công trình nghiên cứu về thể chế:*

Ở Việt Nam, cũng có nhiều tác giả sử dụng thuật ngữ “thể chế” trong các tác phẩm của mình, nhưng chủ yếu trên cơ sở dịch và dẫn các định nghĩa thể chế của các nhà nghiên cứu nước ngoài, một số ví dụ như nghiên cứu của các tác giả Trần Đình Ân, Võ Trí Thành trong cuốn *“Thể chế - cải cách thể chế và phát triển: Lý luận và thực tiễn ở nước ngoài và Việt Nam”*; *“Vấn đề điều chỉnh chức năng và thể chế của nhà nước dưới tác động của toàn cầu hóa”* của tác giả Phạm Việt Thái...

Hay như trong cuốn *Hành chính học đại cương* có viết: “Khó có thể đưa ra một định nghĩa đầy đủ, cụ thể về thuật ngữ thể chế. Theo tiếng Anh, tiếng Pháp, tiếng Nga hoặc tiếng Latinh, thuật ngữ “institution” đều phản ánh một nội dung về việc thiết lập một tổ chức, một công việc với những quy định pháp lý về quyền hạn, nhiệm vụ, thẩm quyền, quy tắc hoạt động của nó, buộc các thành viên trong tổ chức đó thống nhất chấp hành”.

Trong cuốn *Từ điển Tiếng Việt* (Hoàng Phê chủ biên năm 1992), thể chế là *“những quy định, luật lệ của một chế độ xã hội, buộc mọi người phải tuân theo”*. Nếu

nghệ thuật ngữ thể chế được khá nhiều tác giả quan tâm nghiên cứu và có tính ứng dụng cao ở nhiều lĩnh vực thì thuật ngữ thể chế hành chính nhà nước lại có rất ít công trình nghiên cứu, đặc biệt là các nghiên cứu chuyên biệt. Ở Việt Nam, vấn đề thể chế hành chính nhà nước thường được đề cập đến như một nội dung của hành chính công (hay nền hành chính nhà nước). Trong các giáo trình của Học viện hành chính quốc gia đều viết về nền hành chính nhà nước gồm 4 yếu tố cấu thành: thể chế hành chính nhà nước; tổ chức bộ máy hành chính nhà nước; nhân sự hành chính nhà nước và các nguồn lực vật chất cần thiết cho hoạt động hành chính nhà nước. Các tài liệu này đều có riêng một chương về thể chế hành chính nhà nước. Trong các văn bản quản lý nhà nước ở Việt Nam hiện nay, thể chế hành chính nhà nước được hiểu là hệ thống các văn bản quy phạm pháp luật làm cơ sở pháp lý cho hoạt động hành chính nhà nước.

Một số luận án tiến sĩ cũng có đề cập đến vấn đề này như Luận án: *“The role of institution in business transaction in Viet Nam”* của Nguyễn Thị Hồng Hải, Đại học Birmingham, năm 2007, nghiên cứu vai trò của thể chế trong phát triển kinh tế, thể chế nhà nước và phi nhà nước trong sự phát triển của kinh tế Việt Nam; Luận án kinh tế: *“Hoàn thiện thể chế quản lý công chức ở Việt Nam trong điều kiện phát triển và hội nhập quốc tế”* của Trần Anh Tuấn, Đại học Kinh tế Quốc dân năm 2007 hệ thống hóa các vấn đề lý luận liên quan đến công chức, nội dung quản lý công chức và thể chế quản lý công chức hành chính trong điều kiện phát triển và hội nhập quốc tế, phân tích thực trạng quản lý công chức (khu vực hành chính công quyền) ở nước ta, các thách thức và nhiệm vụ của việc hoàn thiện thể chế quản lý công chức trong thời kỳ phát triển và hội nhập quốc tế, đề xuất quan điểm, phương hướng, các nội dung và giải pháp hoàn thiện thể chế công chức trong giai đoạn tiếp theo.

Và Luận án quản lý hành chính công: *“Hoàn thiện thể chế công vụ ở nước ta hiện nay”*, Trần Quốc Hải, Học viện Hành chính, năm 2008, đưa ra định nghĩa thể chế công vụ và nội dung của thể chế công vụ, phân tích sự hình thành và phát triển của thể chế công vụ ở Việt Nam từ năm 1945 và đánh giá thực trạng thể chế công vụ và đưa ra những khuyến nghị và giải pháp nhằm hoàn thiện thể chế công vụ Việt Nam... Hay như Luận án *“Đổi mới tổ chức bộ máy hành chính trong cải cách nền hành chính quốc gia ở nước ta hiện nay”* của tác giả Đỗ Xuân Đông, Học viện chính trị quốc gia Hồ Chí Minh; Trên đây là những nghiên cứu khá tổng quan về cải cách thể chế hành chính và

xây dựng chính quyền đô thị tại Việt Nam thời gian qua. Các kết quả nghiên cứu tuy không nhiều nhưng tác giả đã chọn lọc, sử dụng trong việc trình bày cơ sở lý luận và thực tiễn của công tác này và nghiên cứu đề xuất các giải pháp nâng cao hiệu quả hoạt động của công tác cải cách thể chế hành chính tại thành phố Hồ Chí Minh trong thời gian tới.

Bên cạnh đó, nghiên cứu lý luận về cải cách thể chế hành chính là nội dung trọng tâm trong các nghiên cứu ở nước ngoài. Các nghiên cứu chủ yếu tiếp cận các khía cạnh lý thuyết của vấn đề như: khái niệm, đặc điểm, vai trò... Trong những cuốn sách, bài viết trong kỷ yếu hội thảo quốc tế và tạp chí, một số tác giả nước ngoài nghiên cứu về vị trí, vai trò của các cấu trúc nền hành chính và CCHC ở một số nước đang phát triển, trong đó có Việt Nam. Những công trình đã đưa ra những nhận định, đánh giá mang tính khoa học, khách quan đối với CCHC của Chính phủ nói chung và quá trình cải cách ở Việt Nam nói riêng. Trong đó, đáng chú ý là một số công trình sau:

- Tập thể tác giả Dwight H.Perkins; David D.Dapice; Jonathan H.Haughton (1994), *Vietnam economic reforms in the direction of flying dragons (Việt Nam cải cách kinh tế theo hướng rồng bay)*;

- APEC (2009), *“Vietnam: Developments in Regulatory Reform” “Việt Nam: Những phát triển trong cải cách thể chế*;

- Bài viết của Michael Foster với tiêu đề *“Đề án 30, giải pháp kịp thời và nỗ lực của cơ quan kiểm soát thủ tục hành chính”*;

- Jim Winkler trong bài viết *“Năng lực và thẩm quyền thực sự cho cơ quan kiểm soát thủ tục hành chính”*...

Những công trình trên đã cung cấp hệ thống tư liệu phong phú, đa dạng, nhiều góc độ khác nhau về cải cách hành chính, tạo nên bức tranh tổng thể, đa chiều về vấn đề này, khẳng định được vị trí, vai trò của nền hành chính và cải cách nền hành chính nhà nước, các công trình khoa học tiếp cận từ nhiều góc độ, phạm vi và lĩnh vực khác nhau nhưng đều khẳng định tầm quan trọng của CCHC là cơ sở quan trọng để xây dựng và hoàn thiện bộ máy nhà nước. Như vậy, có thể thấy ở nước ngoài, các công trình nghiên cứu trong lĩnh vực này đã được đề cập trong thực tiễn hoạt động khá nhiều. Mặc dù về lý luận còn chưa có tính hệ thống, nhưng các đề tài, công trình nêu trên cũng đã gợi ý rất nhiều cho các nghiên cứu trong nước và của chính tác giả trong việc nghiên cứu, thực hiện luận án của mình.

Việt Nam cần phải bắt kịp tốc độ CCHC của các nước trong khu vực. Chính phủ cần phải tích cực hơn nữa để đảm bảo những thay đổi đáng khích lệ trong CHCC được tiến triển nhanh và trên phạm vi rộng khắp cả nước đồng thời cần đẩy mạnh hơn nữa việc phi tập trung trong dịch vụ công và quản lý hành chính. Thúc đẩy tiến độ và nâng cao chất lượng hoạt động cải cách là một việc làm hết sức cần thiết. Đặc biệt là trong lĩnh vực cải cách thể chế hành chính, Việt Nam cần phải tăng tốc để theo kịp và cố gắng vượt các nước trong hoàn thiện thể chế. *(Theo ông John Bentley, cố vấn trưởng dự án STAR - Việt Nam (trợ giúp tăng tốc thương mại) trong buổi tọa đàm trao đổi kinh nghiệm quốc tế về cải cách thủ tục hành chính ngày 12/9/2007 tại Hà Nội).*[32a]

Tóm lại, CCHC ở Việt Nam đã và đang được sự quan tâm chú ý và hỗ trợ có hiệu quả của nhiều quốc gia, tổ chức quốc tế, tổ chức phi chính phủ cũng như các chuyên gia nhiều kinh nghiệm trong lĩnh vực này. Nhiều chương trình tài trợ, dự án CCHC của các tổ chức này đã được triển khai có hiệu quả ở các bộ, ngành trung ương và địa phương trong cả nước. Đồng thời, thông qua việc thực hiện các chương trình, dự án đó, các nhà tài trợ, các chuyên gia nước ngoài đã có những nhận định, đánh giá và đề xuất, khuyến nghị về CCHC rất đáng lưu ý, nhất là những khuyến nghị về Chính phủ điện tử, về cải cách thể chế hành chính, cũng như các kinh nghiệm nước ngoài về CCHC cần được cơ quan nhà nước có trách nhiệm và thẩm quyền xem xét và đưa vào áp dụng phù hợp với điều kiện Việt Nam.

1.2. Các công trình liên quan đến cải cách thể chế hành chính tại thành phố Hồ Chí Minh

Hiện nay, chưa có công trình nào nghiên cứu trực diện về cải cách thể chế hành chính tại thành phố Hồ Chí Minh. Tuy nhiên, có nhiều công trình, đề cập về điều kiện tự nhiên, dân cư, kinh tế, chính trị, xã hội của địa phương, quá trình xây dựng chính quyền đô thị tại thành phố Hồ Chí Minh và đây cũng là nguồn tài liệu quý đối với đề tài luận án, với những công trình cụ thể như sau:

- Tác giả Nguyễn Hữu Nhân với “Thành ủy thành phố Hồ Chí Minh lãnh đạo cải cách hành chính Nhà nước trong giai đoạn hiện nay”, Luận án Tiến sĩ khoa học chính trị, chuyên ngành Xây dựng Đảng Cộng sản Việt Nam, Học viện Chính trị hành chính quốc gia Hồ Chí Minh, năm 2012 trình bày những vấn đề lý luận và thực tiễn về thành ủy thành phố Hồ Chí Minh lãnh đạo CCHC nhà nước trên địa bàn thành phố

trong thời gian qua được mô tả phân tích cụ thể trong nội dung luận án. Luận án cũng trình bày thực trạng, nguyên nhân, kinh nghiệm, phương hướng và các giải pháp chủ yếu tăng cường sự lãnh đạo của thành ủy, thành phố Hồ Chí Minh đối với CCHC nhà nước đến năm 2020.

- Trường Đại học Kinh tế – Luật, Chính quyền đô thị tại Việt Nam: Nghiên cứu tình huống từ Thành phố Hồ Chí Minh và Đà Nẵng, The Asia Foundation, năm 2003.

- Sự cần thiết xây dựng chính quyền đô thị tại Thành phố Hồ Chí Minh, TS. Quách Thị Minh Phượng; Học viện Chính trị khu vực II, Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh, năm 2020, trong đó đề cập đến cơ sở chính trị, pháp lý và thực tiễn để Thành phố Hồ Chí Minh xây dựng mô hình chính quyền đô thị.

- Cải cách hành chính ở thành phố Hồ Chí Minh: Lấy yếu tố con người làm trọng tâm để đồng bộ và tăng tốc của tác giả Lâm Quân đăng trên Tạp chí Cộng sản năm 2019, thành phố Hồ Chí Minh luôn xác định việc cải cách hành chính là một đòi hỏi khách quan, tạo tiền đề và thúc đẩy phát triển kinh tế. Vì vậy, nếu thủ tục hành chính không được cải cách tốt hoặc cải cách chậm thì sẽ đánh mất đi lợi thế, cơ hội, trở thành rào cản rất lớn kìm hãm sự phát triển kinh tế - xã hội của đô thị năng động nhất nước này.

- “Thành phố Hồ Chí Minh: Giải pháp để đột phá cải cách hành chính” của TS. Bùi Ngọc Hiền, Học viện cán bộ Thành phố Hồ Chí Minh. Theo TS. Bùi Ngọc Hiền đột phá trong cải cách hành chính phải hướng đến để phục vụ người dân, doanh nghiệp thì mới đem lại hiệu quả, kết quả là thúc đẩy sự phát triển toàn diện của thành phố...

- “Phân cấp, ủy quyền tổ chức chính quyền đô thị thành phố Hồ Chí Minh”; Phan Hải Hồ, Viện nghiên cứu lập pháp, 2021, Số 10(434), tr. 60-64...

Rõ ràng, thời gian qua rất nhiều người đã nghiên cứu về cải cách thể chế hành chính. Những tài liệu trên tuy không trực tiếp nói về cải cách thể chế hành chính tại thành phố Hồ Chí Minh nhưng giúp tác giả rút ra được rất nhiều điều bổ ích và những công trình nghiên cứu có hệ thống nêu trên sẽ là nguồn tài liệu có giá trị tham khảo tốt cho luận án nhằm thực hiện mục đích, nhiệm vụ đặt ra.

1.3. Các công trình liên quan đến xây dựng chính quyền đô thị

1.3.1. Các công trình nghiên cứu trong nước

Trong bối cảnh đất nước đang trong quá trình hội nhập và phát triển, cũng như thực hiện chủ trương của Đảng và Nhà nước về đổi mới chính quyền đô thị, việc nghiên cứu các công trình, tài liệu có liên quan đến xây dựng chính quyền đô thị sẽ đóng góp vào tiến trình chung cho sự thay đổi khung pháp lý, trước tiên là Hiến pháp

để phát triển mô hình chính quyền đô thị hoạt động hiệu lực, hiệu quả. Dưới đây là một số công trình, tài liệu nghiên cứu có liên quan đến xây dựng chính quyền đô thị:

- PGS.TS. Lê Minh Thông và PGS.TS Nguyễn Như Phát (Đồng chủ biên) (2002), *“Những vấn đề lý luận và thực tiễn về chính quyền địa phương ở Việt Nam hiện nay”*, NXB Chính trị quốc gia, Hà Nội. Cuốn sách này đã thể hiện những nội dung nghiên cứu lý luận và thực tiễn về chính quyền địa phương ở nước ta hiện nay, kinh nghiệm lịch sử trong xây dựng và phát triển chính quyền địa phương ở nước ta từ năm 1945 đến nay; đổi mới tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương.

- PGS.TS Lê Minh Thông (chủ biên), (2006), *Chính quyền địa phương trong Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của dân, do dân, vì dân*, NXB Chính trị quốc gia, Hà Nội. Đây là cuốn sách có giá trị khoa học cao, đã được biên soạn bởi các nhà khoa học có uy tín lớn. Công trình này thể hiện nội dung nghiên cứu lý luận, thực trạng và đưa ra giải pháp đổi mới tổ chức chính quyền địa phương gắn với việc xây dựng Nhà nước pháp quyền.

- GS.TS Nguyễn Đăng Dung (chủ biên); (2006), *Nhà nước và trách nhiệm của Nhà nước*, NXB Tư pháp, Hà Nội. Cuốn sách khẳng định cần đổi mới chính quyền địa phương, trong đó không tổ chức HĐND ở huyện, quận phường và cải cách cơ quan hành pháp ở cấp quận, phường (trong đó có việc đổi tên gọi là Ủy ban hành chính quận, phường) nhằm nâng cao trách nhiệm và đảm bảo sự quản lý điều hành thông suốt của các cơ quan hành pháp từ trung ương đến địa phương.

- Lê Thị Mận (2006), *Đổi mới tổ chức chính quyền phường trong mô hình chính quyền đô thị tại Thành phố Hồ Chí Minh*, Luận văn thạc sĩ, TP Hồ Chí Minh. Đề tài gồm ba phần: một là, một số vấn đề lý luận về chính quyền phường và về mô hình chính quyền đô thị bao gồm: địa vị pháp lý của chính quyền địa phương, một số vấn đề lý luận về chính quyền đô thị, vị trí chính quyền phường trong bộ máy chính quyền đô thị qua đó nêu lên vài nét về mô hình chính quyền đô thị một số nước trên thế giới. Hai là thực trạng bộ máy chính quyền phường tại thành phố Hồ Chí Minh như: Thực trạng tổ chức Hội đồng nhân dân, Thực trạng tổ chức Ủy ban nhân dân và những nguyên nhân bất cập. Ba là tổ chức chính quyền phường trong mô hình chính quyền đô thị và đổi mới tổ chức chính quyền phường trong mô hình chính quyền đô thị tại thành phố Hồ Chí Minh.

Bên cạnh đó, có rất nhiều công trình nghiên cứu có liên quan đến xây dựng chính quyền đô thị như: Trần Du Lịch (IER) (2007), *“Chức năng quản lý kinh tế của chính quyền địa phương tại thành phố Hồ Chí Minh”*; Võ Văn Thôn (2008), *“Cần có*

một đề xuất hoàn chỉnh về chính quyền thành phố”, *Quốc hội - “Đô thị hóa ở Sài Gòn - Thành phố Hồ Chí Minh từ quan điểm lịch sử - văn hóa trong năm 2008”*; Bùi Thế Vĩnh (2008), *“Phát triển một mô hình tổ chức chính quyền thành phố mới”*; Luận án quản lý hành chính công *“Tổ chức và hoạt động của chính quyền tỉnh theo hướng xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa”* của tác giả Nguyễn Hồng Diên năm 2010; Đặng Công Ngữ (2011), *“Chính quyền thành phố: cần phải khách quan”*, đăng tải trên trang mạng của UBND Đà Nẵng; Lưu Tiên Minh (2011), *“Những bất cập, hạn chế và yêu cầu xây dựng mô hình chính quyền đô thị tại các thành phố trực thuộc trung ương hiện nay”*, Tạp chí Dân chủ và pháp luật, Bộ Tư pháp, Số 9 (234), tr.20-28; Luận án Tiến sĩ Luật học *“Đổi mới tổ chức chính quyền đô thị ở nước ta hiện nay”* của tác giả Phạm Văn Đạt, Học viện Khoa học Xã hội năm 2012; Trương Đắc Linh *“Đề xuất về chính quyền đô thị tại thành phố Hồ Chí Minh: thiết lập chế độ thủ trưởng triệt để”* (2012) xuất bản trên trang mạng Pháp Luật TP. HCM; Dương Quang Tung (2013), *“Mô hình tổ chức chính quyền đô thị phù hợp cho Việt Nam; Quản lý nhà nước, Học viện hành chính, Số 210, tr.20-24; Phan Trung Tuấn (2015), “Một số vấn đề về tiếp tục đổi mới cơ cấu tổ chức, hoạt động của chính quyền đô thị”, Tổ chức nhà nước, Bộ Nội vụ, Số 8, tr.17-22; Lê Ngọc Duy (2021), “Giải pháp nâng cao hiệu quả hoạt động của chính quyền đô thị ở Việt Nam hiện nay”, Khoa học Kiểm sát, Trường Đại học Kiểm sát Hà Nội, Số 04 (50), tr. 48 - 54; Trương Hồ Hải, Âu Thị Tâm Minh (2022), “Cơ sở khoa học, chính trị và pháp lý để xây dựng chính quyền đô thị ở Việt Nam”, Trường Đại học Luật Hà Nội, Số 8 (267), tr. 23 - 35; 66; Nguyễn Thanh Quyền, Huỳnh Thị Hồng Nhiên (2023), “Mô hình chính quyền đô thị ở các thành phố lớn trên thế giới và một số nhận xét”; Dân chủ & Pháp luật, Bộ Tư pháp, Số 374, tr. 82-90.*

Các quan điểm chuyên gia, học giả và các công trình nghiên cứu, các bài báo khoa học công bố về chính quyền đô thị bước đầu cho thấy sự quan tâm về mô hình chính quyền đô thị. Các nghiên cứu về chính quyền đô thị nhìn chung được thực hiện theo hai hướng: Nghiên cứu thuần túy về lý luận đồng thời đúc kết kinh nghiệm của các nước và đề xuất các nguyên tắc xây dựng chính quyền đô thị; Phản ánh và đánh giá thực tiễn quản lý ở các đô thị từ những lĩnh vực khác nhau đồng thời đề xuất mô hình tổ chức bộ máy chính quyền đô thị. Dù theo hướng nghiên cứu nào, các kết quả nghiên cứu đều gặp nhau ở các điểm chung sau đây:

- Chính quyền địa phương được tổ chức và vận hành theo một chế độ pháp lý chung áp dụng đối với chính quyền địa phương, bất kể điều kiện của địa phương, nông thôn hay thành thị. Mô hình tổ chức bộ máy và phương thức hoạt động của HĐND và

UBND chung được áp dụng cho tất cả các cấp hành chính, bất kể đặc trưng, năng lực, yêu cầu hành chính của nông thôn hay thành thị và người dân mà họ phục vụ.

- Các nhà chức trách đã thực hiện một số biện pháp mang tính đột phá, như bãi bỏ thiết chế Hội đồng nhân dân ở cấp quận, huyện, phường; sắp xếp lại các cơ quan hành chính theo hướng tinh gọn... Tuy nhiên, tác dụng tích cực của các biện pháp trên vẫn bị hạn chế, do chính khung pháp lý hiện hành có những điểm bất hợp lý cơ bản.

- Các nhận định đều cho rằng, trách nhiệm, thẩm quyền giữa cấp tỉnh/thành phố, cấp huyện/quận và cấp xã/phường chưa được phân định rõ ràng, rạch mạch; chưa luật hoá được chủ trương, quan điểm các Nghị quyết của Đảng về phân cấp mạnh và rõ hơn giữa trung ương và địa phương, giữa các cấp chính quyền địa phương. Việc phân cấp chưa rạch ròi trách nhiệm của cá nhân cũng như tập thể, nhiều quy định còn là “rào cản” trong phát huy tính chủ động của chính quyền cơ sở. Vì vậy, tác giả đã tiến hành một số nghiên cứu để tìm hiểu thêm về vấn đề này. Nghiên cứu nhằm cung cấp thông tin về việc làm thế nào để cải thiện quản lý đô thị ở thành phố Hồ Chí Minh và các thành phố lớn khác ở Việt Nam.

1.3.2. Các công trình nghiên cứu nước ngoài

Ở nước ngoài, các công trình nghiên cứu về chính quyền đô thị đã được tiến hành trong nhiều thập kỷ qua. Nghiên cứu đổi mới, hoàn thiện về tổ chức và hoạt động của chính quyền đô thị luôn là vấn đề có tính thời sự và cấp thiết. Mỗi công trình nghiên cứu đều quan tâm tập trung theo một góc độ nhất định. Có rất nhiều bài nghiên cứu, bài viết, đề tài đăng tải trên nhiều phương tiện khác nhau về xây dựng chính quyền đô thị, dưới đây có thể kể đến một số công trình sau:

- Thủ đô Tokyo của Nhật Bản là một trong những hình mẫu thành công trong tổ chức chính quyền đô thị hiện đại. Một trong những yếu tố quan trọng của chính quyền đô thị Tokyo đó là phân quyền mạnh mẽ cho địa phương; đảm bảo tự chủ trong các vấn đề cung ứng dịch vụ công mà khu vực tư nhân có thể đảm nhận. Liên quan đến vấn đề này, có thể kể đến các công trình nghiên cứu của: Akira Nakamura, “Cải cách hành chính kiểu Nhật - Phi tập trung hóa quyền lực Trung ương: một so sánh xuyên quốc gia” (in trong *Các thách thức tương lai của tự trị địa phương ở Nhật, Hàn Quốc và Mỹ, Tokyo*; Nxb. National Institute for Research Advancement, 1997); Hiromi Muto, “Chiến lược của cải cách hành chính ở Nhật” (trong *Các thách thức tương lai của tự trị địa phương ở Nhật, Hàn Quốc và Mỹ, Tokyo*; Nxb. National Institute for Research Advancement, 1997).

- Trong nghiên cứu “*Forms and Structure of Municipal Government in the United States*” tác giả Barnes, William R. (1991) đã chỉ ra các mô hình tổ chức chính quyền đô thị.

- Trong nghiên cứu *Innovation Management in Local Government: An Empirical Anylysis of Suburban Municipalities* của tác giả Kimberly L.Nelson, Curtis H.Wood and Gerald T.Gabris đã chỉ ra mô hình tổ chức chính quyền đô thị là cần thiết để tăng cường năng lực quản trị đô thị, việc thiết lập mô hình phù hợp sẽ góp phần giải quyết các vấn đề đô thị...

Các công trình nghiên cứu trên thường tiếp cận dưới góc độ nghiên cứu về tổ chức chính quyền đô thị, về đảm bảo cung ứng dịch vụ công ở đô thị... Tùy theo thiết kế mô hình tổ chức của hệ thống chính trị mà các nghiên cứu đề cập đến việc xây dựng mô hình chính quyền đô thị tương thích.

1.4. Đánh giá tình hình nghiên cứu

- Các nghiên cứu về lý luận:

Trong thời kỳ hội nhập phát triển kinh tế hiện nay, cải cách thể chế hành chính là một trong những nhiệm vụ cấp thiết để thực hiện mục tiêu xây dựng một nền hành chính dân chủ, trong sạch vững mạnh, chuyên nghiệp lấy nhân dân làm gốc. Nghiên cứu đề tài cải cách thể chế hành chính sẽ giúp chúng ta hiểu thêm về nền hành chính và thực trạng cải cách thể chế hành chính ở nước ta. Hiện nay, có rất nhiều đề tài nghiên cứu về hành chính và cải cách hành chính, đề cập đến nhiều khía cạnh khác nhau, nội dung khác nhau trong nhiều nội dung của cải cách hành chính với nhiều đối tượng khác nhau. Cụ thể, các công trình nghiên cứu trên chỉ bàn về CCHC, cải cách thể chế hành chính hoặc chỉ bàn về chính quyền đô thị, phân cấp, phân quyền, tổ chức bộ máy ở địa phương... Các công trình khoa học có phương pháp tiếp cận và trình bày những vấn đề dưới mỗi lĩnh vực khác nhau thì cách thể hiện cũng khác nhau. Tuy nhiên, chưa có công trình nào nghiên cứu về vấn đề cải cách thể chế hành chính trong xây dựng chính quyền đô thị. Cải cách thể chế hành chính là một quá trình phức tạp, khó khăn, thận trọng, do vậy cần tiếp tục nghiên cứu toàn diện, thông qua các giải pháp thí điểm theo những lộ trình xác định.

- Các nghiên cứu về thực trạng và giải pháp:

Kết quả nghiên cứu của các công trình khoa học đã nêu ra nhiều thực trạng ở từng góc độ tiếp cận khác nhau làm cơ sở đề ra các giải pháp mang tính tổng thể và toàn diện nhất. Có thể thấy rằng các công trình nghiên cứu trên đã cung cấp hệ thống tư liệu phong phú, đa dạng nhiều góc độ khác nhau về cải cách thể chế hành chính, tạo

nên bức tranh tổng thể, đa chiều về vấn đề này. Qua đó, giúp cho việc nghiên cứu về cải cách thể chế hành chính được thuận lợi cũng như khai thác để phục vụ cho việc thực hiện luận án. Mặc dù vậy những công trình khoa học đó chưa luận bàn về thực tiễn cải cách thể chế hành chính gắn với đột phá quan trọng đó là thực tiễn việc xây dựng mô hình chính quyền đô thị tại thành phố Hồ Chí Minh. Chính vì thế cần phải khảo cứu và tìm tòi trên cơ sở các nguồn tư liệu này những nét tương đồng, những mảng lý luận và thực tiễn để tác giả hoàn thiện hơn trong việc đưa ra được một kết quả khả quan nhất và trọn vẹn nhất cho nghiên cứu đề tài này. Kết quả nghiên cứu của các công trình trên sẽ được tác giả tiếp thu, kế thừa và tiếp tục nghiên cứu bổ sung hoàn thiện để có thể đề ra những giải pháp toàn diện, chuyên sâu về mặt pháp lý đối với vấn đề nghiên cứu.

Qua khảo cứu các công trình khoa học đã được công bố dưới nhiều thể loại khác nhau cho thấy cải cách thể chế hành chính là vấn đề quan trọng trong quá trình xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, các nhà khoa học đã tập trung nghiên cứu dưới nhiều góc độ. Tuy nhiên, số lượng các công trình nghiên cứu về cải cách thể chế hành chính vẫn còn hạn chế, đặc biệt là gắn với xây dựng chính quyền đô thị. Song những công trình nghiên cứu trên là cơ sở quan trọng để tác giả có được hướng đi và tiếp cận đúng đắn về mặt tư liệu, phương pháp nghiên cứu để hoàn thành luận án của mình.

1.5. Những vấn đề đặt ra cần được luận án nghiên cứu, giải quyết

Trên cơ sở xem xét và đánh giá tổng quan tình hình nghiên cứu trong và ngoài nước với những kết quả đạt được và những vấn đề còn chưa được nghiên cứu, làm rõ, tác giả xác định những vấn đề đặt ra cần được luận án nghiên cứu bao gồm:

Thứ nhất, cần tiếp tục nghiên cứu để làm rõ khái niệm cải cách thể chế hành chính theo pháp luật. Khái niệm cần xác định chi tiết nội hàm của cải cách thể chế hành chính theo hướng phân biệt giữa cải cách thể chế hành chính với các khái niệm có tính tương đồng và thống nhất cách hiểu... Đây là nhiệm vụ nghiên cứu lý luận quan trọng nhằm nhận diện chính xác cải cách thể chế hành chính, từ đó tạo tiền đề cho việc làm rõ các nội dung khác của hoạt động này.

Thứ hai, cần tiếp tục làm rõ vai trò của cải cách thể chế hành chính đối với sự phát triển của Thành phố Hồ Chí Minh gắn với việc xây dựng mô hình chính quyền đô thị.

Thứ ba, cần phân biệt chính quyền đô thị với chính quyền nông thôn, sự khác biệt của Thành phố Hồ Chí Minh trong việc xây dựng mô hình thành phố trong thành phố

- thành phố Thủ Đức, việc không tổ chức HĐND cấp quận, phường tại Thành phố Hồ Chí Minh có những ưu điểm và hạn chế gì?

Thứ tư, cần đưa ra dẫn chứng cụ thể, số liệu tổng hợp phản ánh thực tiễn cải cách thể chế hành chính ở Thành phố Hồ Chí Minh.

Thứ năm, cần đề xuất các quan điểm và giải pháp cơ bản cải cách thể chế hành chính đáp ứng mô hình chính quyền đô thị ở Việt Nam vừa gắn liền với đặc trưng chính trị, pháp lý của Việt Nam, nhưng đảm bảo có sự học hỏi, tiếp thu các giá trị tiên tiến của thế giới.

Trên cơ sở xác định các vấn đề cần được tiếp tục nghiên cứu, làm rõ đó, tác giả nhận định các câu hỏi nghiên cứu và giả thuyết nghiên cứu như sau:

Thứ nhất, thể nào là cải cách thể chế hành chính, chính quyền đô thị khác chính quyền nông thôn như thế nào, sự khác biệt của Thành phố Hồ Chí Minh trong việc xây dựng mô hình thành phố trong thành phố - thành phố Thủ Đức?

Thuật ngữ “*chính quyền địa phương*” được sử dụng phổ biến trong đời sống chính trị - xã hội, khoa học pháp lý, văn kiện của Đảng, pháp luật của Nhà nước; tuy nhiên chưa có văn bản nào giải thích rõ và đầy đủ về khái niệm “Chính quyền địa phương”.

Điều 111 Hiến pháp năm 2013 chỉ quy định:

“1. Chính quyền địa phương được tổ chức ở các đơn vị hành chính của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam.

2. Cấp chính quyền địa phương gồm có Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân được tổ chức phù hợp với đặc điểm nông thôn, đô thị, hải đảo, đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt do luật định.”

Hiến pháp năm 2013 đã công nhận sự khác nhau giữa chính quyền đô thị, chính quyền nông thôn và ở những đơn vị là hải đảo, đơn vị hành chính – kinh tế đặc biệt và Hiến pháp năm 2013 cũng không quy định đơn vị hành chính nào cũng thành lập cấp chính quyền địa phương (cấp chính quyền địa phương được hiểu là gồm HĐND và UBND). Như vậy, việc xây dựng chính quyền địa phương và chính quyền ở những địa bàn khác nhau là có sự học tập và làm theo tư tưởng Hồ Chí Minh về xây dựng chính quyền dân chủ nhân dân, là sự kế thừa có chọn lọc những quy định về tổ chức chính quyền nhân dân ở các thị xã, thành phố nêu trong Sắc lệnh số 77 ngày 21/12/1945 về tổ chức chính quyền nhân dân ở các thị xã, thành phố và Hiến pháp năm 1946, đồng thời là sự vận dụng hợp lý kinh nghiệm tổ chức chính quyền đô thị của các nước trên thế giới vào nước ta trong quá trình hội nhập.[89]

Việc xây dựng chính quyền đô thị không chỉ là công việc có tính vĩ mô mà còn ảnh hưởng trực tiếp tới tình hình phát triển kinh tế, xã hội của một địa phương, tác động sát sườn tới đời sống dân sinh, những công việc phục vụ nhân dân của bộ máy công quyền. Chính quyền đô thị là chính quyền tinh gọn, minh bạch, hoạt động hiệu lực, hiệu quả; được tăng tính tự chủ, tự chịu trách nhiệm, phân cấp, ủy quyền trên nhiều lĩnh vực nhằm phát huy mọi năng lực, tiềm năng của đô thị để phục vụ người dân, doanh nghiệp tốt hơn. Như vậy, việc xây dựng chính quyền đô thị tinh gọn, năng động, giảm tầng nấc trung gian, nâng cao hiệu lực, hiệu quả nhằm phục vụ tốt hơn, có trách nhiệm hơn với người dân địa phương; là chủ trương đúng đắn và sáng suốt của Đảng và Nhà nước ta trong tiến trình cải cách hành chính, kiện toàn bộ máy nhà nước, kiện toàn bộ máy chính quyền địa phương, để chính quyền thực sự là của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân.

Thứ hai, việc không tổ chức Hội đồng nhân dân cấp quận, phường tại Thành phố Hồ Chí Minh có những ưu điểm và hạn chế gì?

Thực tiễn và kết quả thực hiện thí điểm không tổ chức HĐND tại quận, huyện phường trên địa bàn thành phố Hồ Chí Minh nói riêng và ở các tỉnh thành thực hiện thí điểm theo Nghị quyết số 26/2008/QH12 ngày 15/11/2008 của Quốc hội, cho thấy tạo được một bước đột phá trong cải cách hoàn thiện bộ máy chính quyền địa phương, góp phần tổ chức hợp lý chính quyền địa phương.

Kết quả đạt được trong thực hiện thí điểm không tổ chức Hội đồng nhân dân cấp quận, phường một lần nữa khẳng định chủ trương, quan điểm của Đảng và Nhà nước về cải cách hành chính, hoàn thiện và tổ chức hợp lý chính quyền địa phương ở nước ta, đáp ứng yêu cầu xây dựng nhà nước pháp quyền của dân, do dân, vì dân. Như vậy, có thể thấy rằng việc xây dựng chính quyền đô thị thành phố Hồ Chí Minh là hoàn toàn phù hợp.

Trong những năm qua, Hội đồng nhân dân đã phát huy tốt vai trò là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương, đại diện cho ý chí, nguyện vọng và quyền làm chủ của nhân dân nhằm góp phần thực hiện thắng lợi các chủ trương, chính sách của Đảng và Nhà nước, đảm bảo sự lãnh đạo thống nhất từ trung ương đến địa phương, đồng thời phát huy quyền chủ động sáng tạo của địa phương, giúp nền kinh tế - xã hội nước ta ngày càng phát triển. Tuy nhiên, trước yêu cầu của công cuộc đổi mới toàn diện đất nước, xây dựng và phát triển nền kinh tế thị trường theo định hướng xã hội chủ nghĩa, thì tổ chức và hoạt động của Hội đồng nhân dân các cấp còn bộc lộ nhiều hạn chế. Do đó, vấn đề cải tiến, sắp xếp, tổ chức lại bộ máy Nhà nước ở nước ta luôn được đặt ra

nhằm nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động; phát huy quyền làm chủ của nhân dân, hướng tới xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam của dân, do dân và vì dân. Từ những yêu cầu thiết thực đó, trong những năm gần đây, Nhà nước ta đã đặc biệt chú trọng và đẩy mạnh công cuộc cải cách hành chính, tổ chức bộ máy chính quyền địa phương một cách hợp lý hơn.

Có thể thấy rằng, đây là một chủ trương đúng đắn, là bước thử nghiệm cần thiết trong quá trình xây dựng và hoàn thiện Nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Từ chủ trương này, những nét đặc thù của chính quyền đô thị, chính quyền nông thôn; những ưu điểm và hạn chế ở những nơi tổ chức Hội đồng nhân dân và nơi không tổ chức Hội đồng nhân dân được rút ra làm bài học kinh nghiệm cho việc nghiên cứu tổ chức lại bộ máy chính quyền địa phương theo hướng tinh gọn bộ máy, giảm cấp trung gian, khắc phục sự trùng lặp về chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn của các cơ quan, tổ chức. Đồng thời, vị trí, vai trò, trách nhiệm của mỗi cấp chính quyền và mỗi tổ chức trong bộ máy Nhà nước cũng được phân định rõ ràng hơn.

Trong thời gian thực hiện không tổ chức HĐND cấp quận, phường cho thấy tổ chức và hoạt động của hệ thống chính trị ở địa phương vẫn đảm bảo được sự lãnh đạo thông suốt của Đảng; quan hệ phối hợp công tác giữa các cơ quan quản lý, điều hành của bộ máy hành chính Nhà nước các cấp ở địa phương vẫn ổn định, phù hợp và hiệu quả. Đặc biệt, quá trình thí điểm đã có sự phân định về tổ chức bộ máy của chính quyền đô thị và chính quyền nông thôn. Kết quả phát triển kinh tế - xã hội, bảo đảm an ninh quốc phòng được đảm bảo, việc cung cấp dịch vụ công cho nhân dân được chú trọng và nâng cao. Các quy trình, thủ tục hành chính trong điều hành ngân sách được giản lược gọn nhẹ và phát huy được hiệu quả. Song song với những kết quả đã đạt được thì còn tồn tại một số vấn đề bất cập và hạn chế của việc không tổ chức HĐND cấp quận, phường cụ thể hiện nay chưa có một phương thức, cơ chế hữu hiệu nào đảm bảo đủ vai trò đại diện cho ý chí; nguyện vọng, quyền làm chủ của nhân dân thay thế cho vai trò của HĐND. Ngày 29/3/2021, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 33/2021/NĐ-CP quy định chi tiết và biện pháp thi hành Nghị quyết số 131/2020/QH14 ngày 16/11/2020 của Quốc hội về tổ chức chính quyền đô thị tại thành phố Hồ Chí Minh.

Thứ ba, vấn đề cải cách thể chế hành chính từ thực tiễn xây dựng chính quyền đô thị tại thành phố Hồ Chí Minh?

Từ những vấn đề lý luận đã được nghiên cứu và trình bày, tác giả đưa ra thực trạng cải cách thể chế hành chính tại thành phố Hồ Chí Minh để từ đó đề xuất một số quan điểm và giải pháp tiếp tục cải cách thể chế hành chính.

Thứ tư, sự cần thiết cải cách thể chế hành chính cho mô hình chính quyền đô thị?

Trên cơ sở thực trạng cải cách thể chế hành chính thành phố Hồ Chí Minh cho thấy những lý do, sự cần thiết phải cải cách thể chế hành chính theo hướng linh hoạt để đạt được những mục tiêu của cải cách hành chính.

Thứ năm, quan điểm và giải pháp cơ bản cải cách thể chế hành chính cho mô hình chính quyền đô thị tại Việt Nam?

Tổng hợp lý luận và thực trạng từ công tác cải cách thể chế hành chính tại thành phố Hồ Chí Minh, đề xuất một số giải pháp cơ bản cũng như giải pháp thiết yếu nhằm cải cách thể chế hành chính cho mô hình chính quyền đô thị.

Để giải quyết được 5 vấn đề trên, luận án sẽ lần lượt nghiên cứu phân tích, làm rõ cơ sở lý luận, cơ sở thực tiễn để nhằm phát huy tốt vai trò của cải cách thể chế hành chính trong sự phát triển của chính quyền đô thị thành phố Hồ Chí Minh.

KẾT LUẬN CHƯƠNG 1

Tổng quan tình hình nghiên cứu liên quan đến đề tài luận án “*Cải cách thể chế hành chính từ thực tiễn thành phố Hồ Chí Minh*”, chúng ta rút ra một số kết luận như sau:

- Việc nghiên cứu đề tài thể hiện tính cần thiết và cấp bách nhằm đáp ứng những đòi hỏi về cơ sở lý luận, cơ sở pháp lý, cơ sở thực tiễn của công tác cải cách thể chế hành chính tại thành phố Hồ Chí Minh. Các công trình nghiên cứu trong nước và ngoài nước liên quan đến đề tài đã đạt được một số kết quả và thành tựu nhất định. Đây là những giá trị quan trọng, đóng vai trò là nền tảng cho nghiên cứu của luận án. Tuy nhiên, việc nghiên cứu về cải cách thể chế hành chính từ thực tiễn thành phố Hồ Chí Minh chưa được bất kỳ công trình nào xem xét cả ở ba khía cạnh: lý luận, thực tiễn và giải pháp, còn một số vấn đề mà chúng ta cần nghiên cứu một cách sâu sắc và toàn diện hơn. Những vấn đề đặt ra cần tiếp tục nghiên cứu trên đồng thời cũng là đối tượng nghiên cứu và nhiệm vụ cần thực hiện của luận án, cụ thể như sau: khái niệm cải cách thể chế hành chính; vai trò cải cách thể chế hành chính; các quan điểm, giải pháp cơ bản nâng cao hiệu quả công tác này gắn với xây dựng chính quyền đô thị tại thành phố Hồ Chí Minh.

- Việc nghiên cứu đề tài “*Cải cách thể chế hành chính từ thực tiễn thành phố Hồ Chí Minh*” là rất có ý nghĩa cả về mặt lý luận và thực tiễn. Qua việc đánh giá tổng quan tình hình nghiên cứu trong nước và nước ngoài, có thể khẳng định rằng, đến nay, chưa có công trình nghiên cứu nào về cải cách thể chế hành chính như cách tiếp cận của đề tài.

Chương 2

NHỮNG VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VỀ CẢI CÁCH THỂ CHẾ HÀNH CHÍNH

Cải cách hành chính (CCHC) là vấn đề mang tính toàn cầu, thu hút sự quan tâm của tất cả các quốc gia trên thế giới. Các quốc gia luôn xem CCHC là một trong những động lực quan trọng thúc đẩy tăng trưởng kinh tế và phát triển các mặt đời sống xã hội. Cải cách hành chính là nhiệm vụ của cả hệ thống chính trị - xã hội, nhằm sửa đổi toàn diện hệ thống hành chính nhà nước, giúp cơ quan nhà nước hoạt động hiệu lực, hiệu quả hơn, phục vụ nhân dân, phục vụ yêu cầu phát triển kinh tế xã hội tốt hơn trong tình hình mới.

Nền hành chính nhà nước là một thuật ngữ được sử dụng nhiều trong hoạt động quản lý nhà nước hiện nay. Xét một cách chung nhất, nền hành chính nhà nước là khái niệm được dùng để chỉ tất cả những yếu tố bảo đảm cho hoạt động hành chính nhà nước được tiến hành, bao gồm hệ thống thể chế hành chính nhà nước là nền tảng pháp lý cho hoạt động hành chính nhà nước, hệ thống các cơ quan hành chính nhà nước hợp thành bộ máy hành chính nhà nước, đội ngũ cán bộ, công chức làm việc trong bộ máy đó để thực thi công vụ và các nguồn nhân lực vật chất cần thiết để tiến hành hoạt động hành chính bao gồm công sở, công sản và các nguồn lực tài chính khác. Ở Việt Nam, có thể xem cải cách hành chính nhà nước là một bộ phận quan trọng của công cuộc đổi mới, là trọng tâm của tiến trình xây dựng và hoàn thiện nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam.

2.1. Những vấn đề lý luận về cải cách thể chế hành chính nhà nước

* *Khái niệm cải cách hành chính nhà nước:*

- Khái niệm cải cách:

Thuật ngữ “*cải cách*” được sử dụng phổ biến trong ngôn ngữ phương Tây và phương Đông, được hiểu là một quá trình, một hoạt động có ý thức, có mục đích làm thay đổi, cải biến những cái cũ theo hướng tốt hơn hoặc thay thế cái cũ bằng cái mới.

Theo cách hiểu chung nhất, cải cách là những thay đổi có tính hệ thống và có mục đích nhằm làm cho một hệ thống hoạt động tốt hơn. Cải cách có thể diễn ra ở những cấp độ, mức độ khác nhau. Cải cách còn được xem là: “*Một biện pháp giải quyết những đòi hỏi của thực tiễn với mục tiêu rõ ràng, chương trình cụ thể và yêu cầu phải hoàn tất trong một thời gian nhất định*”. [4]

- Khái niệm cải cách hành chính nhà nước:

Theo Từ điển Luật học thì cải cách hành chính là một chủ trương, công cuộc có tính đổi mới nhằm nâng cao hiệu lực và hiệu quả hoạt động của nhà nước. Theo quan

điểm của Liên hợp quốc thì CCHC là những nỗ lực có chủ định nhằm tạo nên những thay đổi cơ bản trong hệ thống hành chính nhà nước thông qua các cải cách có hệ thống hoặc thay đổi các phương thức để cải tiến ít nhất một trong những yếu tố cấu thành hành chính nhà nước: thể chế, cơ cấu tổ chức, nhân sự, tài chính công và tiến trình quản lý. [6]

CCHC chính là hoạt động có ý thức và mục đích của con người nhằm hợp lý hóa, hay khắc phục các khiếm khuyết trong hoạt động hành chính nhà nước. *CCHC được hiểu là những thay đổi có tính hệ thống, lâu dài và có mục đích nhằm làm cho hệ thống hành chính nhà nước hoạt động tốt hơn, thực hiện tốt hơn các chức năng, nhiệm vụ của mình.* Như vậy, CCHC nhằm thay đổi và làm hợp lý hóa bộ máy hành chính, với mục đích tăng cường tính hiệu lực và hiệu quả quản lý nhà nước. CCHC được xác định là hành vi có tính hướng đích của con người nhằm cải biến nền hành chính của một quốc gia theo hướng hoàn thiện hơn, đáp ứng được những yêu cầu nội tại từ chính bên trong nền hành chính và những đòi hỏi từ xã hội, người dân và tổ chức.

CCHC nhà nước là một trong những nội dung quan trọng của khoa học hành chính, có ý nghĩa không chỉ về mặt lý luận mà còn mang tính thực tiễn cao. Mọi hoạt động cải cách hành chính nhà nước đều hướng tới việc nâng cao hiệu lực và hiệu quả hoạt động của bộ máy hành chính nhằm đáp ứng các yêu cầu quản lý cụ thể của mỗi quốc gia trong mỗi giai đoạn phát triển. Vì bộ máy hành chính nhà nước là một bộ phận không tách rời của bộ máy nhà nước nói riêng và hệ thống chính trị của một quốc gia nói chung nên cách thức tổ chức và hoạt động của nó chịu ảnh hưởng mạnh mẽ của yếu tố chính trị, mức độ phát triển kinh tế - xã hội, cũng như các yếu tố mang tính chất đặc trưng khác của mỗi quốc gia như truyền thống văn hoá, lịch sử... Cải cách hành chính nhà nước ở các nước khác nhau, vì vậy, cũng mang những sắc thái riêng, được tiến hành trên những cấp độ khác nhau, với những nội dung khác nhau. Ở Việt Nam, có thể xem cải cách hành chính nhà nước là một bộ phận quan trọng của công cuộc đổi mới, là trọng tâm của tiến trình xây dựng và hoàn thiện Nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, bao gồm các thay đổi có chủ đích và lâu dài nhằm nâng cao hiệu lực và hiệu quả hoạt động của bộ máy hành chính nhà nước để đáp ứng những đòi hỏi của tiến trình đổi mới, trong đó trọng tâm là cải cách thể chế hành chính. Có 06 nội dung cải cách hành chính nhà nước trong giai đoạn tới năm 2020 là: “*Cải cách thể chế; xây dựng, nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức, chú trọng cải cách chính sách tiền lương nhằm tạo động lực thực sự để cán bộ, công chức, viên chức thực*

thi công vụ có chất lượng và hiệu quả cao; nâng cao chất lượng dịch vụ hành chính và chất lượng dịch vụ công” [49]

Ngày 15/7/2021, Chính phủ ra Nghị quyết số 76/NQ-CP ban hành Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2021 – 2030 nhằm mục tiêu tiếp tục xây dựng nền hành chính dân chủ, chuyên nghiệp, hiện đại, tinh gọn, hiệu lực, hiệu quả, có năng lực kiến tạo phát triển, liêm chính, phục vụ nhân dân. Cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2021 - 2030 tập trung vào 6 nội dung, đó là: Cải cách thể chế hành chính; cải cách thủ tục hành chính; cải cách tổ chức bộ máy hành chính nhà nước; cải cách chế độ công vụ; cải cách tài chính công và xây dựng, phát triển Chính phủ điện tử, Chính phủ số.

Từ các khái niệm với nhiều góc độ khác nhau có thể tóm lại như sau: *CCHC là quá trình cải biến có kế hoạch cụ thể để đạt mục tiêu hoàn thiện một hay một số nội dung của nền hành chính nhà nước (thể chế, cơ cấu tổ chức, cơ chế vận hành, chuẩn hóa đội ngũ cán bộ, công chức...) nhằm xây dựng nền hành chính công đáp ứng yêu cầu của một nền hành chính hiệu lực, hiệu quả và hiện đại. Trong đó, cải cách thể chế là nội dung cơ bản và trọng tâm nhất.*

** Khái niệm thể chế:*

Ở góc độ nghiên cứu về thể chế nhà nước, có quan điểm cho rằng “Cùng với sự phát triển của xã hội loài người, thể chế cũng phát triển và không ngừng hoàn thiện. Trong thời kỳ sơ khai, thể chế chỉ là những quy định bằng lời nói của các tộc trưởng, tù trưởng dựa vào uy tín, uy quyền của mình nêu ra, để bắt cộng đồng chấp hành. Càng về sau, khi Nhà nước ra đời và trở nên hoàn chỉnh thì thể chế được biểu hiện dưới các dạng viết, thành văn bản. Càng phát triển, Nhà nước càng có nhiều loại thể chế và gắn liền với nó là cơ quan nhà nước (hai thuật ngữ thể chế và cơ quan nhà nước luôn đi đồng thời với nhau). Thể chế xây dựng và ban hành Hiến pháp, luật (tổ chức nào được làm điều này và cách thức làm như thế nào); thể chế xét xử; thể chế thực thi hoạt động quản lý nhà nước của các cơ quan hành chính nhà nước trên các lĩnh vực. Nhiều tổ chức mới ra đời để thực thi các hoạt động quản lý nhà nước và tạo nên một dạng thể chế mới”. Thuật ngữ “thể chế” được hiểu theo nhiều cách khác nhau, tùy theo góc độ nghiên cứu. Tuy nhiên, về cơ bản, các nghiên cứu định nghĩa thể chế theo ba hệ thống quan điểm dưới đây:

Thứ nhất, thuật ngữ thể chế được hiểu là một tổ chức với những quy định về hoạt động của tổ chức đó;

Thứ hai, thể chế là những quy ước, quy định, luật lệ được ban hành chính thức (bằng văn bản) hoặc không chính thức (quy ước ngầm, văn nói) để điều chỉnh các mối quan hệ trong một tổ chức.

Thứ ba, thể chế được hiểu là pháp luật, phong tục tập quán được thiết lập một cách chính thức, buộc mọi người phải tuân theo trong một tổ chức. [27]

Dù có sự khác biệt nhất định, song nhìn chung các quan niệm về thể chế bao hàm ba khía cạnh cơ bản là: người chơi (chính phủ, tòa án, hiệp hội...), quy tắc trò chơi (luật chơi), và mức cân bằng của trò chơi. Từ đó, có thể nhìn nhận thể chế dưới hai góc độ: một là, tập hợp các quy tắc điều tiết/điều chỉnh mối quan hệ giữa các tác nhân có sự ràng buộc lẫn nhau (luật pháp, phép tắc, ngôn ngữ...), và hai là, các thực thể tham gia vào việc thực thi các quy tắc và nguồn lực cần thiết để làm việc đó (chính phủ, gia đình, các tổ chức đoàn thể...) Theo quan điểm thứ hai và thứ ba thì thể chế chỉ được hiểu là hệ thống quy tắc, quy định. Nhưng rõ ràng là các quy tắc, quy định đều được thực thi trong một tổ chức hay một hệ thống các tổ chức, vì vậy, chúng luôn gắn liền với tổ chức. Những quy tắc, quy định đó được thực hiện như thế nào hoàn toàn phù hợp vào các yếu tố bên trong tổ chức/hệ thống tổ chức đó.

Thể chế là một nội dung cơ bản của nền hành chính, với hệ thống các quy định, quy tắc, quy chế để điều chỉnh sự vận hành của bộ máy hành chính nhà nước. Thể chế, cơ chế, chính sách có chất lượng thấp sẽ ảnh hưởng tới kết quả hoạt động của cả xã hội, khó đảm bảo tăng trưởng kinh tế và phát triển bền vững. Mỗi quốc gia, vùng lãnh thổ có thể trình độ phát triển khác nhau, song đều được vận hành bởi sự chi phối trực tiếp hay gián tiếp của thể chế. Cho đến hiện nay vẫn chưa có sự thống nhất chung về lý luận thể chế và hiện tồn tại những quan niệm khác nhau về thể chế.

Như vậy, hiểu một cách khái quát thì thể chế là những nguyên tắc xác định mối quan hệ xã hội; định hình cách thức ứng xử của các thành viên trong xã hội và điều chỉnh sự vận hành xã hội. Một cách cụ thể thì nội hàm thể chế bao gồm 3 yếu tố chính: Hệ thống pháp luật, các quy tắc xã hội điều chỉnh các mối quan hệ và các hành vi được pháp luật thừa nhận của một quốc gia; Các chủ thể thực hiện và quản lý sự vận hành xã hội (bao gồm nhà nước, cộng đồng cư dân, các tổ chức xã hội dân sự); Các cơ chế, phương pháp, thủ tục thực hiện hoạt động xã hội, quản lý và điều hành sự vận hành xã hội.

Thể chế và hiệu lực của thể chế có vai trò quan trọng và quyết định đối với phát triển quốc gia. Tuy nhiên, vai trò của thể chế phụ thuộc lớn vào chất lượng của khuôn khổ pháp luật; sự can thiệp của chính phủ và hiệu quả hoạt động của môi trường xã hội. Tình trạng quan liêu hay can thiệp quá mức, tham nhũng, tình trạng thiếu trung

thực trong thực hiện, quản lý và điều hành sự vận hành xã hội, hoặc thiếu minh bạch, công khai, sự phụ thuộc lớn của hệ thống tư pháp có thể khiến cho hiệu lực thể chế bị giới hạn, theo đó sẽ ảnh hưởng và cản trở phát triển nói chung, phát triển kinh tế nói riêng. Bởi vậy, ngoài việc nhận biết nội hàm thể chế, những nhân tố tác động, ảnh hưởng đến chất lượng, hiệu quả của thể chế như vừa nêu thì một sự nhận thức căn bản và đầy đủ về vai trò của thể chế là rất cần thiết, bởi có nhận biết được những vai trò của thể chế mới thấy hết được ý nghĩa, tầm quan trọng của nó đối với sự phát triển của một quốc gia. Từ đó có những đầu tư thích đáng để có được một thể chế thực sự tốt, thực sự hiệu quả cho quốc gia.[103]. Vì vậy, muốn nâng cao, hoàn chỉnh hay đổi mới, phát triển bất kỳ yếu tố nào đều phải đặt trong mối quan hệ với các yếu tố còn lại của thể chế một cách hệ thống.

Thể chế bao hàm tổ chức với hệ thống các quy tắc, quy chế được sử dụng để điều chỉnh sự vận hành của tổ chức nhằm đạt được mục tiêu của tổ chức. Theo cách định nghĩa này, thể chế được hiểu theo nghĩa rộng cho mọi tổ chức, đó là cách định nghĩa rộng nhất của từ “thể chế”. Cũng có thể hiểu thể chế thiên về nhà nước hơn là các tổ chức khác. Thể chế được hiểu như là hệ thống các quy định do Nhà nước xác lập trong hệ thống văn bản pháp luật của Nhà nước và được Nhà nước sử dụng để điều chỉnh và tạo ra các hành vi và mối quan hệ giữa Nhà nước với công dân và các tổ chức nhằm thiết lập trật tự kỷ cương xã hội. Để hạn chế sự nhầm lẫn của thể chế và hệ thống pháp luật, trong phạm vi luận án này có thể đưa ra khái niệm thể chế được hiểu một cách khái quát như sau: *Thể chế bao gồm toàn bộ các cơ quan nhà nước với hệ thống quy định do Nhà nước xác lập trong hệ thống văn bản pháp luật của Nhà nước và được Nhà nước sử dụng để điều chỉnh và tạo ra các hành vi và mối quan hệ giữa Nhà nước với công dân, các tổ chức nhằm thiết lập kỷ cương xã hội.*

* *Khái niệm thể chế hành chính nhà nước:*

- Khái niệm:

Hoạt động quản lý hành chính nhà nước (hành chính công), bao gồm bốn yếu tố cơ bản, đó là: hệ thống thể chế hành chính quy định hành lang pháp lý cho hoạt động hành chính nhà nước; tổ chức bộ máy của các cơ quan hành chính nhà nước; đội ngũ nhân viên thực thi hoạt động hành chính (tập trung vào đội ngũ công chức) và nguồn lực vật chất cần thiết cho hoạt động hành chính. Khi nhà nước chuyển từ vai trò người “chèo thuyền”, (tức là trực tiếp sản xuất, kinh doanh, trực tiếp tham gia vào thị trường), sang vai trò “cầm lái”, (tức là chỉ gián tiếp thông qua hoạt động điều tiết, hỗ trợ thị trường), thì vai trò của thể chế hành chính nhà nước được nâng lên.

Cũng như thuật ngữ “Thể chế” hiện nay, có nhiều quan điểm khác nhau về thể chế hành chính nhà nước. Ở Việt Nam hiện nay, thể chế hành chính nhà nước được hiểu theo ba quan điểm sau:

Theo quan điểm thứ nhất thì thể chế hành chính nhà nước được định nghĩa là: “toàn bộ các yếu tố cấu thành hành chính nhà nước để hành chính nhà nước hoạt động nhà nước một cách hiệu quả, đạt được mục tiêu quốc gia” [76]

Trong bài viết “Tổ chức thực hiện quyền hành pháp trong cải cách thể chế hành chính nhà nước”, GS.TS. Đinh Văn Mậu có viết “Thể chế hành chính nhà nước là một bộ phận cấu thành thể chế Nhà nước, bao gồm phân hệ tổ chức hành chính nhà nước với hệ thống quy tắc do nhà nước xác lập trong văn bản quy phạm pháp luật để quy định về tổ chức thực hiện quyền hành pháp và tác động quản lý hành chính nhà nước đối với đời sống xã hội”. PGS.TS. Võ Kim Sơn trong bài Cải cách thể chế hay hoàn thiện hệ thống pháp luật đã viết: “Trong Chương trình cải cách hành chính giai đoạn 2001-2010, nội dung cải cách chia làm bốn yếu tố: thể chế, tổ chức bộ máy, con người và tài chính công. Trên thực tế, cả bốn nội dung đó ở nhiều nước đều gọi chung là cải cách thể chế”.

Trong Giáo trình “Hành chính công”, thể chế hành chính nhà nước được định nghĩa là: “toàn bộ các yếu tố cấu thành hành chính nhà nước để hành chính nhà nước hoạt động một cách hiệu quả, đạt được mục tiêu quốc gia” và các yếu tố cấu thành hành chính nhà nước được liệt kê gồm: Hệ thống các cơ quan hành chính nhà nước từ trung ương đến cơ sở. Hệ thống các văn bản pháp luật của Nhà nước điều chỉnh sự phát triển kinh tế - xã hội trên mọi phương diện, đảm bảo xã hội phát triển ổn định, an toàn, bền vững. Đó là thể hiện quản lý hành chính Nhà nước trên các lĩnh vực (thể chế kinh tế, thể chế văn hóa...). Hệ thống các văn bản pháp luật quy định nhiệm vụ, quyền hạn, thẩm quyền của các cơ quan thuộc bộ máy hành chính nhà nước từ trung ương đến tận cơ sở bao gồm: Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, các Bộ, các cơ quan thuộc Chính phủ; chính quyền địa phương các cấp cũng như các cơ quan quản lý nhà nước được thành lập theo luật định. Hệ thống các văn bản quy định chế độ công vụ và các quy chế công chức. Hệ thống các chế định về tài phán hành chính nhằm giải quyết những tranh chấp hành chính giữa công dân với nền hành chính thông qua khiếu kiện về sự vi phạm pháp luật của các cơ quan quản lý hành chính nhà nước đối với công dân, đối với các tổ chức xã hội. Hệ thống các thủ tục hành chính nhằm giải quyết các quan hệ giữa nhà nước với công dân và với các tổ chức xã hội. Đó là hệ thống các thủ tục phức tạp, đòi hỏi phải công khai, rõ ràng, cụ thể, dễ hiểu, dễ tiếp cận. Có thể thấy,

các nghiên cứu trên đều có chung quan điểm thể chế hành chính nhà nước bao gồm hệ thống cơ quan hành chính nhà nước và hệ thống các quy định làm cơ sở pháp lý cho hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước để quản lý xã hội.

Quan điểm thứ hai coi “thể chế là những quy tắc, quy định do con người đặt ra nhằm điều chỉnh các quan hệ xã hội, con người ở đây có thể là các thể nhân hoặc các pháp nhân, các cơ quan nhà nước, nhà nước nói chung, các tổ chức chính trị, tổ chức chính trị xã hội, tổ chức kinh tế.”. Theo quan điểm này thì không đồng nhất giữa “thể chế” với pháp luật mà thể chế bao gồm:

- Các quy tắc, quy định do nhà nước đặt ra (pháp luật);
- Quy tắc, quy định do cơ quan, tổ chức ban hành có ý nghĩa nội bộ (quy chế, nội quy);
- Hợp đồng giữa cá nhân với cá nhân, cá nhân với tổ chức, tổ chức với tổ chức...

Như vậy, pháp luật là một bộ phận cơ bản của mọi thể chế. Với quan điểm này, theo GS.TS. Phạm Hồng Thái, thể chế hành chính nhà nước bao gồm:

- Thể chế về tổ chức, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của bộ máy hành chính nhà nước, của từng loại cơ quan hành chính nhà nước;
- Thể chế về chế độ công vụ, công chức hành chính nhà nước;
- Thể chế về các thủ tục hành chính;
- Thể chế quản lý nhà nước đối với các ngành, lĩnh vực, trong đó chứa đựng yếu tố thể chế liên quan tới phân cấp trong quản lý nhà nước;
- Thể chế quản lý lãnh thổ.

Quan điểm thứ ba quan niệm về thể chế hành chính nhà nước với nghĩa hẹp hơn, chỉ bao gồm hệ thống gồm luật, các văn bản pháp quy dưới luật tạo khuôn khổ pháp lý cho các cơ quan hành chính Nhà nước, một mặt là thực hiện chức năng quản lý, điều hành mọi lĩnh vực của đời sống xã hội, cũng như cho mọi tổ chức và cá nhân sống và làm việc theo pháp luật; mặt khác là các quy định các mối quan hệ trong hoạt động kinh tế cũng như các mối quan hệ giữa các cơ quan và nội bộ bên trong của các cơ quan hành chính nhà nước. Quan niệm về thể chế hành chính nhà nước theo hệ thống quan điểm này được thể hiện rõ trong các văn bản quy phạm pháp luật của Việt Nam hiện nay. Tuy nhiên, ngay cả trong các văn bản của Chính phủ Việt Nam thì thể chế hành chính nhà nước cũng được hiểu khác nhau theo từng thời điểm. “Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2001-2010” ban hành kèm theo Quyết định số: 136/2001/QĐ-TTg ngày 17/9/2001, của Thủ tướng Chính phủ xác định năm mục tiêu cơ bản để cải cách hành chính nhà nước bao gồm: Cải cách thể chế; cải cách tổ chức bộ máy hành chính nhà nước; xây dựng và nâng cao chất lượng đội ngũ

cán bộ, công chức, viên chức; cải cách tài chính công và hiện đại hoá hành chính. Theo Chương trình này thì thể chế hành chính nhà nước được hiểu là hệ thống quy phạm pháp luật, bao hàm cả quy phạm nội dung và quy phạm thủ tục. “Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2011-2020” ban hành kèm theo Nghị quyết số: 30c/NQ-CP ngày 08/11/2011 của Chính phủ xác định sáu nhiệm vụ cơ bản để cải cách hành chính nhà nước giai đoạn này, bao gồm: Cải cách thể chế; cải cách thủ tục hành chính; cải cách tổ chức bộ máy hành chính nhà nước; xây dựng và nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức; cải cách tài chính công; hiện đại hoá hành chính. Chương trình này lại coi thể chế hành chính nhà nước chỉ là những quy phạm nội dung của pháp luật. Như vậy, ở các văn bản này, thể chế hành chính nhà nước được xác định là một nội dung của “tổng thể hành chính nhà nước”, thể chế hành chính nhà nước là một nội dung độc lập với các nội dung khác như: tổ chức bộ máy hành chính nhà nước, đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức.

Một số nhà nghiên cứu về cải cách hành chính nhà nước ở Việt Nam chỉ ra chương trình nghị sự của Việt Nam về cải cách thể chế vừa quá rộng lại quá hẹp. “Nó quá rộng bởi vì các vấn đề nêu ra nằm ngoài phạm vi hành chính của Chính phủ; nó quá hẹp bởi vì các vấn đề về cấu trúc và hệ thống phải được xem xét một cách đồng thời với các chiều kích hành chính.”. Cải cách thể chế ở Việt Nam đòi hỏi phải xem xét một số vấn đề quan trọng mang tính cơ cấu liên quan đến toàn bộ hệ thống chính quyền, cũng như các cải cách đối với hệ thống của hành chính nhà nước. Cải cách thể chế hành chính nhà nước không chỉ trùng lặp với cải cách pháp lý, nó còn có mối tương thuộc với các cải cách cơ cấu, có nghĩa rằng nó liên quan đến sự thay đổi mang tính pháp hiến và chính trị. Với mục đích nghiên cứu về thể chế hành chính nhà nước, thuật ngữ thể chế hành chính nhà nước được hiểu là hệ thống các quy định do nhà nước xác lập trong các văn bản quy phạm pháp luật để thực thi quyền hành pháp và các tổ chức hành chính nhà nước đảm bảo thực hiện các quy định đó.

Thể chế hành chính nhà nước là một hệ thống các bộ luật, các văn bản pháp lý dưới dạng luật từ đó tạo thành một khuôn khổ chuẩn mực của một nhà nước được gọi chung là pháp lý cho các cơ quan hành chính nhà nước. Các cơ quan hành chính nhà nước ngoài việc thực hiện chức năng điều hành, quản lý trong các lĩnh vực khác nhau của xã hội với các tổ chức, cá nhân theo quy định của pháp luật, thì thể chế hành chính nhà nước còn là các quy định trong mối quan hệ với các hoạt động kinh tế xã hội hiện nay, mối quan hệ nội bộ và mối quan hệ trong các cơ quan hành chính nhà nước với nhau. Thể chế hành chính nhà nước là một trong các yếu tố quan trọng trong việc cấu thành nền

hành chính nhà nước và thông qua thể chế hành chính nhà nước giúp hoạt động quản lý của bộ máy hành chính nhà nước được hiệu quả nhất, đạt được các mục tiêu của quốc gia đặt ra. Thể chế hành chính nhà nước là bao quát toàn bộ những hoạt động quản lý nhà nước của tất cả các cơ quan nằm trong bộ máy hành chính của nước ta hiện nay. Thể chế hành chính nhà nước bao quát rộng khắp cả nước với nội dung phức tạp và số lượng các đơn vị hành chính nhà nước cần thực hiện theo thể chế là rất lớn hiện nay.

Hiện nay, có nhiều quan điểm khác nhau về thể chế hành chính nhà nước. Tuy nhiên trong khuôn khổ luận án này, tác giả nghiên cứu và đưa ra khái niệm thể chế hành chính nhà nước như sau: *Thể chế hành chính nhà nước được hiểu là toàn bộ các quy định pháp luật về tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước nhằm thực hiện chức năng quản lý hành chính nhà nước.* Trong điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân, việc tiến hành cải cách hành chính được xem là một nhu cầu tất yếu, là biện pháp mang ý nghĩa sống còn của nền hành chính nói riêng và các cơ quan nhà nước nói chung. Cải cách thể chế hành chính được triển khai cũng là sự khẳng định của Việt Nam về sự công khai, minh bạch, dân chủ trên mọi phương diện hoạt động của mình. Thể chế hành chính nhà nước được xây dựng và hoàn thiện theo đúng hướng phát triển của Nhà nước pháp quyền. Đó là việc quán triệt nguyên tắc tổ chức quyền lực nhà nước hết sức tiến bộ trong Điều 2 Hiến pháp năm 2013:

“1. Nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của Nhân dân, do Nhân dân, vì Nhân dân.

2. Nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam do Nhân dân làm chủ; tất cả quyền lực nhà nước thuộc về Nhân dân mà nền tảng là liên minh giữa giai cấp công nhân với giai cấp nông dân và đội ngũ trí thức.

3. Quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công, phối hợp, kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp.”

Chặng đường 75 năm qua đã đánh dấu quá trình hình thành và phát triển bộ máy nhà nước kiểu mới cùng với thể chế hành chính nhà nước được xây dựng và hoàn thiện theo yêu cầu của Nhà nước pháp quyền XHCN của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân ở nước ta. Bên cạnh các thành tựu to lớn và số liệu đồ sộ của hệ thống thể chế hành chính là một loạt các thách thức, khó khăn mà nền hành chính nhà nước phải đối mặt. Điều đó đặt ra một vấn đề là không thể hài lòng với những gì đang có mà cần phải có sự nghiên cứu và tổng kết thực tiễn một cách công phu, khách quan để từ đó có

các giải pháp tổng thể, đồng bộ, phù hợp. Đó chính là cách thức để hiện thực hóa thể chế hành chính nhà nước một cách khả thi và có hiệu quả nhất.

** Khái niệm cải cách thể chế hành chính nhà nước:*

Ở Việt Nam hiện nay chưa có văn bản quy phạm pháp luật (VBQPPL) nào, kể cả các văn kiện quan trọng của Đảng và Nhà nước chính thức định nghĩa khái niệm cải cách thể chế hành chính. Từ những cơ sở lý luận đã phân tích, cải cách thể chế hành chính có thể được hiểu:

- Là cải cách quy trình xây dựng và thông qua các VBQPPL liên quan đến hoạt động quản lý hành chính, nhằm làm rõ trách nhiệm giữa cơ quan chủ trì soạn thảo, cơ quan phối hợp và lấy ý kiến của người dân;

- Là biểu hiện sự kết hợp giữa CCHC và cải cách lập pháp nhằm hoàn thiện các chế định pháp luật liên quan đến tổ chức và hoạt động quản lý hành chính phát sinh trong tất cả các lĩnh vực của đời sống xã hội;

- Là việc xây dựng và hoàn thiện thể chế về kinh tế, tổ chức và hoạt động của hệ thống hành chính, xây dựng và hoàn thiện các chế định pháp luật để điều chỉnh các quan hệ pháp luật hành chính giữa các cơ quan nhà nước với công dân, giữa các cơ quan hành chính nhà nước với các tổ chức, doanh nghiệp và giữa các cơ quan, tổ chức với nhau.[62]

Trong phạm vi luận án này, cải cách thể chế hành chính nhà nước được đề cập trong các cơ quan hành chính, là các quy định trong tổ chức hoạt động các cấp hành chính (thẩm quyền).

Để thúc đẩy công cuộc CCHC nói chung và cải cách thể chế hành chính nói riêng ở Việt Nam, việc học tập kinh nghiệm nước ngoài trong bối cảnh hội nhập là hết sức cần thiết. Để công tác này đạt được hiệu quả, việc xây dựng và hoàn thiện các chế định pháp luật cùng với việc cung cấp thông tin pháp luật đầy đủ cho mọi tổ chức, cá nhân là một trong những yêu cầu hết sức cần thiết. Khái niệm thể chế và cải cách thể chế hành chính rõ ràng rộng hơn khái niệm pháp luật và cải cách hệ thống pháp luật. Vì là quy tắc của trò chơi nên ngoài những quy định mang tính pháp luật, nó còn bao gồm những chuẩn mực, những quy tắc bất thành văn, những quyết sách, những mối quan hệ không chính thức ẩn sâu bên trong, điều đó làm cho vấn đề cải cách thể chế phải luôn kịp thời, linh hoạt và không có một mô hình chung cho tất cả.

2.2. Những vấn đề lý luận cải cách thể chế hành chính về xây dựng chính quyền đô thị (tổ chức hoạt động các cấp hành chính)

2.2.1. Đặc điểm, vai trò cải cách thể chế hành chính về xây dựng chính quyền đô thị

** Đặc điểm:*

Cải cách thể chế hành chính ở Việt Nam trong những năm qua có thể nói là kết quả của tổng thể quá trình CCHC gắn với yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền, tức là tiếp tục xây dựng và phát triển Nhà nước pháp quyền XHCN của dân, do dân và vì dân dưới sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam. Cải cách thể chế hành chính ở Việt Nam đã đạt được nhiều thành tựu nhưng cũng bộc lộ một số hạn chế. Số lượng văn bản pháp luật được ban hành nhiều nhưng chất lượng chưa cao, nội dung chồng chéo, trùng lặp, thiếu tính toàn diện và ổn định. Một số thể chế cơ bản chậm được xây dựng, sửa đổi, hoàn thiện, tình trạng Luật chờ Nghị định, Nghị định chờ Thông tư vẫn khá phổ biến. Cải cách thủ tục hành chính có nhiều tiến bộ nhưng vẫn còn nhiều thủ tục gây phiền hà, chưa thực hiện đúng hẹn khi giải quyết, đặc biệt vẫn tồn tại xu hướng cơ quan hành chính giành thuận lợi về mình, đẩy khó khăn cho người dân và doanh nghiệp. Cơ chế một cửa, một cửa liên thông còn chưa đồng bộ, ý thức phối kết hợp giữa các cơ quan có trách nhiệm giải quyết chưa cao, còn tình trạng đùn đẩy trách nhiệm, tinh thần trách nhiệm và sẵn sàng phục vụ nhân dân của cán bộ, công chức trực tiếp giải quyết vụ việc còn chưa cao... Để xảy ra tình trạng trên có nhiều nguyên nhân như: thiếu tính thống nhất, đồng bộ, tính chuẩn mực và áp dụng chung trong việc tiếp nhận và giải quyết hồ sơ của các cơ quan, ban ngành có liên quan; ý thức trách nhiệm và trình độ của cán bộ, công chức... Trong đó, nguyên nhân lớn nhất là chưa nhận thức đầy đủ và toàn diện về diện mạo, cơ cấu, quy mô của hệ thống thể chế ở Việt Nam trong thời kỳ chuyển đổi sang nền kinh tế thị trường định hướng XHCN và hội nhập quốc tế. Điểm yếu nhất của chúng ta vẫn là việc xác định mang tính lý luận cơ sở của việc cải cách thể chế, cũng như nội dung, phương pháp và cách thức tiến hành.

Hiện nay, kinh tế đô thị ngày càng phát triển đặc biệt giai đoạn đổi mới và hội nhập quốc tế, hệ thống đô thị nước ta ngày càng phát triển. Tính đến nay, chúng ta đã có 863 đô thị, trong đó có 2 đô thị loại đặc biệt; 23 đô thị loại 1; 31 đô thị loại 2; 48 đô thị loại 4 và 672 đô thị loại 5 với tỷ lệ đô thị hóa đạt gần 40%. Các đô thị đã và đang là động lực phát triển kinh tế - xã hội, thúc đẩy chuyển dịch cơ cấu kinh tế và kinh tế lao động theo hướng công nghiệp hóa, hiện đại hóa. Kinh tế đô thị đã góp phần quan trọng vào tăng trưởng kinh tế của từng địa phương, từng vùng, miền và của cả nước. Đã hình thành một số cực tăng trưởng chủ đạo ở các thành phố lớn, đặc biệt là hai đô thị là Hà

Nội và TP.Hồ Chí Minh.[90a] Trong giai đoạn mới, để hệ thống đô thị có khả năng thích ứng trước biến đổi khí hậu, dịch bệnh... và phù hợp với xu thế phát triển bền vững rất cần sự đổi mới quyết liệt từ chính sách, tư duy quản trị đến hệ thống quy chuẩn, tiêu chuẩn xây dựng mô hình chính quyền đô thị, yêu cầu hội nhập quốc tế ngày càng sâu rộng đòi hỏi phải cải cách thể chế hành chính theo hướng xây dựng mô hình chính quyền đô thị phù hợp với điều kiện tự nhiên, văn hóa, lối sống... và tiềm năng kinh tế của từng địa phương, từng vùng, từng miền. Đây là điều cốt lõi và rất quan trọng khi xây dựng chính quyền đô thị hiện nay. Sự khác biệt này sẽ làm cho mỗi đô thị có bản sắc riêng, giá trị riêng tạo nên đô thị đáng sống. Có như thế mới thúc đẩy kinh tế xã hội phát triển, bước vào một thời kỳ phát triển mới của cuộc cách mạng công nghiệp lần thứ tư, với sự phát triển của công nghệ số, trí tuệ nhân tạo, internet kết nối vạn vật đáp ứng mục tiêu cải cách thể chế hành chính đã đặt ra. Dưới đây là một số đặc điểm chính của cải cách thể chế hành chính về xây dựng chính quyền đô thị:

- *Sự chủ động và đổi mới*: Cải cách thể chế hành chính yêu cầu sự chủ động và quyết tâm từ phía các tổ chức và chính quyền để thực hiện các biện pháp cải cách. Đây là quá trình đòi hỏi sự tư duy sáng tạo, đổi mới và dám nghĩ dám làm để cải thiện và nâng cao chất lượng hoạt động.

- *Tính tương đối và linh hoạt*: Cải cách thể chế hành chính không phải là một giải pháp duy nhất mà có thể thay đổi tùy theo tình hình và ngữ cảnh của từng quốc gia hay tổ chức. Điều này đòi hỏi tính tương đối và linh hoạt trong việc lựa chọn và thực hiện các biện pháp cải cách để đáp ứng tốt nhất nhu cầu và mục tiêu cụ thể.

- *Mục tiêu tập trung vào cải thiện hiệu quả và năng suất*: Mục tiêu chính của cải cách thể chế là cải thiện hiệu quả và năng suất trong hoạt động của tổ chức và hệ thống. Điều này bao gồm loại bỏ sự lãng phí, tối ưu hóa cơ cấu tổ chức, cải thiện quy trình làm việc và tăng cường năng lực quản lý.

- *Sự tham gia của các bên liên quan*: Cải cách thể chế hành chính đòi hỏi sự tham gia chủ động và đồng thuận của các bên liên quan, bao gồm chính phủ, các tổ chức, doanh nghiệp, và cộng đồng dân cư. Sự tham gia của các bên liên quan giúp đảm bảo tính khả thi và hiệu quả của các biện pháp cải cách.

- *Phải đối mặt với những thách thức và rủi ro*: Cải cách thể chế thường phải đối mặt với những thách thức và rủi ro, đặc biệt là trong việc thay đổi hệ thống tổ chức và quy trình. Để đạt được thành công, quá trình cải cách cần được đánh giá, giám sát và điều chỉnh thường xuyên.

- *Sự thay đổi trong tư duy và văn hóa tổ chức*: Cải cách thể chế hành chính không chỉ đòi hỏi thay đổi về cơ cấu tổ chức mà còn đòi hỏi thay đổi trong tư duy và văn hóa tổ chức. Điều này bao gồm sự linh hoạt, đồng thuận và cam kết từ các thành viên trong tổ chức.

Cải cách thể chế hành chính trong điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN hiện nay đòi hỏi phải có cơ sở lý luận chắc chắn. Thể chế hành chính với quan niệm là các quy tắc của trò chơi trong nền kinh tế thị trường đòi hỏi giữa các bên, bao gồm nhà nước và các tổ chức, doanh nghiệp, công dân có mối quan hệ cung cầu bình đẳng. Cần phải cải cách thể chế theo hướng Nhà nước phải là chủ thể cung cấp đầy đủ khung pháp lý, các thông tin pháp luật, dự báo, chính sách với đối tượng khách hàng là người dân. Chỉ khi nào cung cấp thông tin đầy đủ, toàn diện, chính xác và bảo đảm thực hiện một cách vững chắc mới tạo được niềm tin và sự an tâm cho người dân trong sinh hoạt, sản xuất, kinh doanh; bảo đảm xây dựng một Nhà nước thực sự dân chủ, công bằng và xử lý nghiêm minh với mọi hành vi vi phạm pháp luật. Việc tiếp cận thể chế không chính thức của Nhà nước pháp quyền hiện nay là một xu hướng phù hợp với điều kiện kinh tế - xã hội, phù hợp với quốc gia có duy nhất một chính Đảng lãnh đạo như ở Việt Nam. Tuy nhiên, để vấn đề cải cách thể chế hành chính thành công, vai trò lãnh đạo của Đảng cần tiếp tục củng cố theo hướng nâng cao vai trò tự chủ của hành chính, tránh sự can thiệp quá sâu, hay làm thay của các cá nhân, tổ chức Đảng.

Cải cách hệ thống thể chế của nền hành chính là một công việc khó khăn, phức tạp vì nó động chạm đến hệ thống thể chế hành chính cũ, tức là động chạm đến lợi ích cục bộ, bản vị của cá nhân, của cơ quan quản lý hành chính nhà nước với cung cách quản lý điều hành của cơ chế bao cấp, thiếu kỷ luật, kỷ cương. Nhưng công cuộc đổi mới của đất nước ta đang đặt ra những đòi hỏi phải cải cách hệ thống hành chính nhà nước trong đó trọng tâm là nội dung cải cách thể chế hành chính.

Cải cách thể chế hành chính nhằm hoàn thiện các quy định, chế định của hệ thống pháp luật một cách đồng bộ, hiệu quả, thống nhất. Hiện nay, xây dựng chính quyền đô thị là một vấn đề vẫn còn mới, một số quy định vẫn chưa được rõ ràng và cụ thể mà các văn bản hướng dẫn mới quy định chung. Do đó, cải cách thể chế hành chính trong xây dựng chính quyền đô thị là để thể chế hóa các quy định thành luật trong quá trình xây dựng nhà nước pháp quyền XHCN, phù hợp với các quy định của pháp luật hiện hành.

Tóm lại, trong phạm vi Luận án này, vấn đề cốt lõi, quan trọng của cải cách thể chế hành chính trong giai đoạn hiện nay là hoàn thiện các chế định, quy định xây dựng mô hình chính quyền đô thị phù hợp với các văn bản pháp luật của trung ương, đảm bảo xây dựng mô hình chính quyền đô thị và tổ chức hoạt động các cấp hành chính tinh gọn, chuyên nghiệp, hiệu quả, tinh giản biên chế phù hợp với chủ trương, đường lối của Đảng, pháp luật của Nhà nước nhằm đáp ứng yêu cầu của sự phát triển kinh tế thị trường, của sự nghiệp công nghiệp hoá, hiện đại hoá, của sự hoàn thiện nền dân chủ xã hội chủ nghĩa.

** Vai trò:*

Cải cách thể chế hành chính là một trong những nội dung chủ yếu của khoa học hành chính, không chỉ có ý nghĩa về mặt lý luận mà còn mang tính thực tiễn cao. Bộ máy hành chính nhà nước là một bộ phận không tách rời khỏi bộ máy nhà nước nói riêng và hệ thống chính trị của một quốc gia nói chung nên nó chịu ảnh hưởng mạnh mẽ của các yếu tố chính trị, yếu tố kinh tế - xã hội, cũng như mang tính đặc trưng khác của mỗi quốc gia như truyền thống văn hóa, lịch sử hình thành và phát triển... Cải cách thể chế hành chính ở các nước khác nhau nên cũng mang sắc thái riêng, được tiến hành trên những cấp độ khác nhau, ở nội dung khác nhau. Ở Việt Nam, cải cách thể chế hành chính được xác định là một bộ phận quan trọng của công cuộc đổi mới, là trọng tâm của tiến trình cải cách hành chính nhà nước. Vai trò của cải cách thể chế bao gồm:

- Nâng cao hiệu quả và hiệu suất: Một trong những lợi ích chính của cải cách thể chế hành chính là nâng cao hiệu quả và hiệu suất hoạt động của các tổ chức và hệ thống. Bằng cách loại bỏ các quy trình không cần thiết, tối ưu hóa cơ cấu tổ chức và tăng cường sự chuyên nghiệp trong quản lý, cải cách thể chế giúp tiết kiệm thời gian, nguồn lực và tối đa hóa đầu ra.

- Tăng cường độ tin cậy và minh bạch: Cải cách thể chế hành chính đảm bảo sự minh bạch và độ tin cậy trong hoạt động của các tổ chức và hệ thống. Bằng cách cải thiện quy trình làm việc, loại bỏ sự rườm rà và đảm bảo sự công bằng trong ra quyết định, cải cách thể chế hành chính giúp người dân và doanh nghiệp tin tưởng vào hoạt động của Chính phủ và các tổ chức công.

- Thúc đẩy sáng tạo và cải tiến: Cải cách thể chế hành chính tạo điều kiện thuận lợi để thúc đẩy sự sáng tạo và cải tiến.

- Đáp ứng nhu cầu thay đổi của xã hội: Thế giới liên tục thay đổi và các hệ thống tổ chức cần thích ứng để đáp ứng nhu cầu của xã hội hiện tại và tương lai. Cải

cách thể chế hành chính giúp tối ưu hóa cơ cấu tổ chức, chuyển đổi số và đáp ứng nhu cầu thay đổi.

- Tăng cường sự cạnh tranh và phát triển bền vững: Cải cách thể chế hành chính giúp tạo điều kiện thuận lợi cho sự cạnh tranh và phát triển bền vững. Bằng cách loại bỏ các rào cản không cần thiết, đảm bảo công bằng trong cạnh tranh và đưa ra các chính sách khuyến khích đầu tư và phát triển, cải cách thể chế đóng góp vào việc tạo ra môi trường kinh doanh và xã hội thịnh vượng và bền vững.

Một trong sáu nội dung của của công tác CCHC theo Nghị quyết số 30c/NQ-CP ngày 08/11/2011 của Chính phủ ban hành Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2011-2020 là cải cách thể chế hành chính nhà nước. Kết quả thực hiện cải cách thể chế những năm qua cho thấy, công cuộc cải cách đang đi đúng hướng, bước đầu được người dân ghi nhận, đáp ứng yêu cầu của sự phát triển đất nước và hội nhập kinh tế quốc tế. Bên cạnh đó, cải cách thể chế vẫn còn những bất cập cần được nhanh chóng khắc phục, nhất là khi nước ta đã là thành viên WTO.

Cải cách thể chế hành chính có vai trò đặc biệt quan trọng để Nhà nước tổ chức và vận hành quyền lực nhà nước, điều hành nền kinh tế, vận hành và quản lý xã hội hiệu quả hơn. Đây là *nội dung đầu tiên* được đặt ra trong 06 nội dung của công tác cải cách hành chính. Trong giai đoạn tiếp theo, cần tiếp tục thực hiện tốt các nhiệm vụ trong công tác cải cách hành chính nói chung và nhiệm vụ cải cách thể chế nói riêng để góp phần xây dựng nền hành chính phục vụ nhân dân ngày càng tốt hơn, hiện đại, chuyên nghiệp, hiệu lực và hiệu quả. Cải cách thể chế hành chính được nhiều quốc gia trên thế giới xem là một yêu cầu tất yếu, một mũi đột phá nhằm thúc đẩy tăng trưởng, nâng cao sức cạnh tranh của nền kinh tế, phát huy dân chủ và góp phần nâng cao chất lượng đời sống của người dân. Ở nước ta, cải cách thể chế hành chính trở thành một trong các biện pháp được ưu tiên hàng đầu, là yêu cầu khách quan trong quản lý nhà nước nhằm thúc đẩy công cuộc hội nhập kinh tế quốc tế, xây dựng và phát triển đất nước.

Trong quá trình thực hiện công cuộc đổi mới của đất nước, cùng với đổi mới về hệ thống chính trị cải cách hành chính nhà nước luôn là một chủ trương nhất quán của Đảng ta, là điều kiện tiên quyết, yếu tố bảo đảm cho sự thành công của cải cách kinh tế - xã hội của đất nước. Nghị quyết Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ XI đã xác định cải cách hành chính nhà nước là một trong những khâu đột phá trong Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội đất nước giai đoạn 2011-2020. Trên cơ sở đánh giá những kết quả đạt được, những tồn tại, hạn chế của Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà

nước giai đoạn 2001-2010, Chính phủ đã ban hành Nghị quyết số 30c/NQ-CP ngày 08/11/2011 phê duyệt Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2011-2020 (Chương trình tổng thể CCHC), được sửa đổi, bổ sung theo Nghị quyết số 76/NQ-CP ngày 13/6/2013.

Cải cách hành chính được xác định là một trong ba giải pháp quan trọng để thực hiện chiến lược phát triển kinh tế - xã hội giai đoạn 2011-2020, với mục tiêu và giải pháp đúng đắn, có cơ sở, phù hợp với thực tế, đã tạo ra sự thay đổi căn bản nhận thức của đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức trong toàn bộ hệ thống cơ quan hành chính từ trung ương đến địa phương. Chương trình tổng thể CCHC nhà nước giai đoạn 2011-2020, với sự chỉ đạo, điều hành quyết liệt của Chính phủ, các bộ, ngành Trung ương và chính quyền địa phương, công tác cải cách hành chính đã đạt được những kết quả tích cực trên các nội dung theo chương trình tổng thể đó là: Cải cách thể chế; cải cách thủ tục hành chính; cải cách tổ chức bộ máy hành chính nhà nước; xây dựng và nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức; cải cách tài chính công; hiện đại hóa hành chính, tạo sự chuyển biến rõ nét trong phục vụ người dân, xã hội của các cơ quan hành chính nhà nước; qua đó góp phần quan trọng vào phát triển kinh tế - xã hội giai đoạn 2011-2020 và nâng cao vị thế, năng lực cạnh tranh và uy tín của Việt Nam trên trường quốc tế.

Đặc biệt, công tác cải cách thể chế hành chính được các cơ quan nhà nước trong cả hệ thống chính trị từ trung ương đến địa phương quan tâm, chỉ đạo sát sao. Thể chế về tổ chức bộ máy của hệ thống hành chính, mối quan hệ giữa Nhà nước với người dân, cải cách hành chính, thủ tục hành chính, xây dựng Chính phủ điện tử tiếp tục được hoàn thiện, đổi mới, đã đề cao các quyền con người, quyền tự do, dân chủ của công dân tại các đạo luật trên các lĩnh vực từ dân sự, chính trị, kinh tế, văn hóa và xã hội. Cải cách thủ tục hành chính được xác định là một khâu đột phá và đã được triển khai mạnh mẽ ở tất cả các cấp hành chính theo hướng đơn giản hóa, tạo môi trường thuận lợi, thông thoáng cho phát triển kinh tế - xã hội, bảo đảm lợi ích chính đáng và quyền làm chủ của nhân dân.

Trong cải cách tổ chức bộ máy hành chính nhà nước, việc xây dựng và ban hành các văn bản quy định về chức năng, nhiệm vụ, cơ cấu tổ chức các bộ, ngành trung ương về cơ bản khắc phục được những tồn tại, hạn chế của các giai đoạn trước, bổ khuyết những thiếu sót thể chế về tổ chức và bộ máy, bảo đảm bao quát đầy đủ chức năng quản lý nhà nước của Chính phủ. Việc sắp xếp, kiện toàn tổ chức bộ máy đơn vị sự nghiệp công lập ở các bộ, ngành trung ương và chính quyền địa phương các

cấp đã được thực hiện có kết quả. Công tác xây dựng và nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức; cải cách tài chính công cũng đạt được nhiều kết quả nổi bật. Đặc biệt, công tác hiện đại hóa nền hành chính, thực hiện chuyển đổi số quốc gia, xây dựng Chính phủ điện tử hướng tới Chính phủ số là điểm sáng thúc đẩy thay đổi lề lối, phương thức làm việc của các cơ quan nhà nước. Cơ chế, thể chế, chính sách về khung pháp lý về xây dựng Chính phủ điện tử dần được hoàn thiện. Các hệ thống thông tin, cơ sở dữ liệu quốc gia tạo lập nền tảng Chính phủ điện tử được xây dựng, vận hành, tạo sự thay đổi rõ rệt về phương thức làm việc trong các cơ quan nhà nước cũng như giải quyết thủ tục hành chính, cung cấp dịch vụ công trực tuyến cho người dân, doanh nghiệp, giúp tiết kiệm hàng chục ngàn tỷ đồng. Những kết quả đạt được cho thấy, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ và người đứng đầu các bộ, ngành, địa phương đã có nhiều nỗ lực, chỉ đạo sát sao, quyết liệt, linh hoạt và sáng tạo để nâng cao hiệu quả thực hiện các nhiệm vụ cải cách thể chế hành chính, góp phần xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa theo tinh thần các Nghị quyết của Đảng; Quốc hội, đặc biệt là đã kiên quyết đấu tranh ngăn chặn và đẩy lùi bằng được tệ quan liêu, tham nhũng, lãng phí; tập trung chỉ đạo cải cách tốt thủ tục hành chính, phân cấp mạnh và làm rõ chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm của từng tổ chức, cá nhân, khắc phục tình trạng chậm trễ, phiền hà đối với người dân và doanh nghiệp; đẩy mạnh kỷ luật, kỷ cương công vụ, tạo môi trường và điều kiện thuận lợi để huy động mọi nguồn lực bảo đảm cho mục tiêu tăng trưởng kinh tế cao và thực hiện tốt tiến bộ công bằng xã hội. Chúng ta có 4 cuộc cải cách lớn, đó là cải cách giáo dục, cải cách tiền lương, cải cách hành chính và cải cách tư pháp. Trong đó, CCHC liên quan nhiều đến bộ máy, thể chế, đội ngũ, sự nghiệp công, tài chính công với nhiều nội dung liên quan đến con người và bộ máy.

Công tác cải cách thể chế hành chính đã đóng góp quan trọng vào sự phát triển đất nước. Việt Nam được đánh giá là nền kinh tế có mức độ cải thiện điểm số, tăng hạng tốt nhất toàn cầu. Một loạt chỉ số của Việt Nam được các cơ quan, tổ chức quốc tế đánh giá có sự cải thiện cả về điểm số và vị trí xếp hạng so với năm 2011. Ví dụ, Chỉ số đổi mới sáng tạo toàn cầu của Việt Nam duy trì xếp hạng cao, năm 2020 xếp thứ 42/131. Chỉ số năng lực cạnh tranh toàn cầu 2019, Việt Nam xếp thứ 67/141 quốc gia và nền kinh tế, tăng 10 bậc so với năm 2018, mức tăng cao nhất trên thế giới. Chỉ số Chính phủ điện tử năm 2020, Việt Nam xếp ở vị trí thứ 86/193 quốc gia, tăng 2 bậc so với 2018, duy trì tăng hạng liên tục từ năm 2014 đến nay...

Ngày 15/7/2021, Chính phủ ban hành Nghị quyết số 76/NQ-CP Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2021-2030. Mục tiêu chung của Chương trình nhằm tiếp tục xây dựng nền hành chính dân chủ, chuyên nghiệp, hiện đại, tinh gọn, hiệu lực, hiệu quả, có năng lực kiến tạo phát triển, liêm chính, phục vụ nhân dân, trên cơ sở những quan điểm, chủ trương, đường lối của Đảng về đẩy mạnh toàn diện, đồng bộ công cuộc đổi mới, xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân trong giai đoạn 2021-2030. Cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2021-2030 tập trung vào 6 nội dung, đó là: Cải cách thể chế; Cải cách thủ tục hành chính; Cải cách tổ chức bộ máy hành chính nhà nước; Cải cách chế độ công vụ; Cải cách tài chính công và Xây dựng, phát triển Chính phủ điện tử, Chính phủ số. *Trọng tâm cải cách hành chính 10 năm tới là: Cải cách thể chế*, trong đó tập trung xây dựng, hoàn thiện hệ thống thể chế của nền hành chính và nâng cao hiệu lực, hiệu quả tổ chức thi hành pháp luật; tinh gọn tổ chức bộ máy hoạt động chuyên nghiệp, hiệu quả; tinh giản biên chế.

Có thể khẳng định, việc đổi mới công tác cán bộ, thực hiện tinh giản biên chế và cơ cấu lại đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức thời gian qua luôn bám sát nhiệm vụ chính trị và yêu cầu của Đảng trong thời kỳ mới. Nhờ có chính sách phù hợp và đúng đắn, công tác cán bộ, tinh giản biên chế và cơ cấu lại đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức đã đạt được những kết quả tích cực, quan trọng, khắc phục được những hạn chế, bất cập và từng bước đi vào nền nếp. Đối với việc thực hiện tinh giản biên chế, Bộ Nội vụ đã phối hợp với các cơ quan hữu quan nghiên cứu, đề xuất với Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ ban hành các văn bản sửa đổi, bổ sung quy định về chính sách tinh giản biên chế và các chính sách liên quan, như Nghị định số 108/2014/NĐ-CP, ngày 20/11/2014 về chính sách tinh giản biên chế và Nghị định số 113/2018/NĐ-CP, ngày 24/10/2018, về sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 108/2014/NĐ-CP... để mở rộng phạm vi đối tượng thực hiện tinh giản biên chế; đẩy mạnh phân cấp cho các bộ, ngành và địa phương trong việc thực hiện chính sách tinh giản biên chế; thực hiện mạnh mẽ việc cắt giảm thủ tục hành chính để giảm số lượng biên chế không thực sự cần thiết; gắn việc sắp xếp lại tổ chức bộ máy theo hướng thu gọn đầu mối với việc thực hiện chính sách tinh giản biên chế và cơ cấu lại đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức.

Với các biện pháp quyết liệt, mạnh mẽ và hiệu quả đó, việc thực hiện chính sách tinh giản biên chế và cơ cấu lại đội ngũ cán bộ, công chức đã đạt những kết quả bước đầu rất quan trọng, góp phần nâng cao lòng tin của nhân dân đối với Đảng và Nhà nước. So với yêu cầu của Nghị quyết số 39-NQ/TW “Đến năm 2021 tinh giản tới

thiếu 10% biên chế của bộ, ban, ngành, tổ chức chính trị - xã hội, tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương so với năm 2015” thì đến nay đã đạt tỷ lệ 14,93%, vượt chỉ tiêu trước hai năm. [92a]

2.2.2. Các yếu tố tác động đến cải cách thể chế hành chính về xây dựng chính quyền đô thị

Chính quyền đô thị ở cấp nào cũng chịu sự ảnh hưởng của những yếu tố chủ quan và khách quan tác động đến tổ chức và hoạt động. Việc nghiên cứu, làm rõ những yếu tố tác động này sẽ góp phần cung cấp luận cứ khoa học để xác định mô hình, cơ cấu tổ chức và hoạt động của chính quyền đô thị bảo đảm tính khoa học, hợp lý, sự vận hành thông suốt, góp phần cải cách thể chế hành chính về xây dựng chính quyền đô thị và thúc đẩy quá trình phát triển kinh tế - xã hội ở đô thị.

Thứ nhất, thể chế tổ chức và hoạt động của chính quyền đô thị.

Trong bối cảnh xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, mức độ hoàn thiện thể chế là yếu tố nền tảng để xác lập vị trí pháp lý của chính quyền đô thị. Thể chế chính sách, pháp luật trước hết cần bảo đảm tính ổn định, thống nhất và công khai, minh bạch. Nếu hệ thống thể chế chứa nhiều mâu thuẫn thì việc thực hiện sẽ trở nên khó khăn. Ngược lại, hệ thống thể chế chưa đồng bộ sẽ trở thành yếu tố làm suy giảm hiệu lực, hiệu quả hoạt động của chính quyền đô thị các cấp.

Thứ hai, sự khác biệt về yêu cầu quản lý nhà nước giữa chính quyền đô thị và nông thôn trong công cuộc cải cách thể chế hành chính

Về vị trí, vai trò: đô thị là trung tâm chính trị, hành chính, kinh tế, văn hóa, khoa học, công nghệ của một địa phương, vùng, miền, của cả nước, làm động lực cho sự phát triển đối với địa phương, vùng, miền đó hoặc cả nước. Còn ở nông thôn chưa phát triển về kinh tế, văn hóa, khoa học, công nghệ, phụ thuộc vào những khu vực đô thị lân cận.

Về dân cư: đô thị là nơi tập trung dân cư, mật độ dân số cao, gồm nhiều thành phần sống đan xen có lối sống khác nhau, tham gia các hoạt động kinh tế - xã hội đa dạng nên việc quản lý dân cư đô thị có nhiều phức tạp. Còn dân cư nông thôn gắn kết cộng đồng có quy mô nhỏ theo làng, xã, thôn, xóm, bản, ấp, dòng họ có những hương ước và phong tục, tập quán riêng mang nhiều tính tự quản. Đời sống cư dân nông thôn phụ thuộc vào nhau, gắn bó và ràng buộc với cộng đồng, khác với cư dân đô thị vốn chỉ phụ thuộc vào việc làm và thu nhập của bản thân.

Về kinh tế - xã hội: ở khu vực nội thành, nội thị, kinh tế chủ yếu là phi nông nghiệp, đa ngành, đa lĩnh vực, có tốc độ phát triển cao, là địa bàn hoạt động của các

loại thị trường, là nơi hội tụ và trao đổi thông tin, là nơi dễ nảy sinh các tệ nạn xã hội và các hiện tượng làm mất ổn định an ninh chính trị, trật tự an toàn xã hội. Ở nông thôn chủ yếu là nông nghiệp và tiểu thủ công nghiệp, còn công nghiệp, thương mại, dịch vụ và thông tin chưa phát triển mạnh.

Về cơ sở hạ tầng: Ở khu vực nội thành, nội thị có tính thống nhất, liên thông và phức tạp, tạo thành những mạng lưới, hệ thống đồng bộ, xuyên suốt địa bàn, không phụ thuộc vào địa giới hành chính, đòi hỏi quản lý tập trung, thống nhất theo ngành là chủ yếu. Ở nông thôn cơ sở hạ tầng còn đơn giản, chưa liên hoàn và chưa đồng bộ, đòi hỏi quản lý theo lãnh thổ là chủ yếu, không có chức năng làm trung tâm và tính tập trung cao như ở đô thị

Về địa giới hành chính: cơ sở hạ tầng ở đô thị là một chỉnh thể thống nhất nên việc phân chia địa giới hành chính trong khu vực nội thành, nội thị chỉ có ý nghĩa là khu vực hành chính, mang tính chất quản lý hành chính là chủ yếu. Ở nông thôn, việc phân chia địa giới hành chính gắn với các hoạt động kinh tế - xã hội diễn ra trong phạm vi địa bàn lãnh thổ đó.

Về quản lý: ở đô thị việc quản lý nhà nước về an ninh, trật tự an toàn xã hội, giao thông, điện, nước, nhà ở, xây dựng, môi trường là vấn đề bức xúc hàng ngày và đa dạng, phức tạp hơn nhiều so với quản lý nhà nước đối với các lĩnh vực này ở nông thôn. Khác với nông thôn, mỗi đô thị là một chỉnh thể kinh tế - xã hội thống nhất, ràng buộc chặt chẽ và phụ thuộc trực tiếp vào nhau, không thể chia cắt, do đó bộ máy hành chính nhà nước ở đô thị phải mang tính tập trung, thống nhất, vận hành thông suốt, nhanh nhạy và không thể bị cắt khúc như ở nông thôn. Vì vậy, việc phân cấp, phân quyền giữa các cấp chính quyền trong nội bộ đô thị (thành phố trực thuộc trung ương - quận - phường) hoặc tỉnh - thị xã, thành phố (thuộc tỉnh) - phường không thể giống như phân cấp, phân quyền ở chính quyền nông thôn (tỉnh - huyện - xã). Trong nội bộ đô thị, cần áp dụng cơ chế uỷ quyền, tản quyền của chính quyền thành phố, thị xã cho các cơ quan quản lý hành chính cấp dưới (quận, phường) thực thi một số nhiệm vụ quản lý hành chính cụ thể; tổ chức các cơ quan hành chính ở quận, phường như là “cánh tay nối dài” của cơ quan hành chính thị xã, thành phố.

Về chức năng: chức năng chính của chính quyền ở địa bàn đô thị là tham gia phát triển các dịch vụ đô thị, quản lý trật tự đô thị, bảo vệ môi trường, xây dựng khu phố văn hóa và nếp sống thị dân... Còn chức năng chính của chính quyền ở địa bàn nông thôn là thực hiện các chính sách và triển khai các biện pháp nhằm giải quyết tốt các vấn đề như nông nghiệp, nông thôn, nông dân; xây dựng nông thôn mới, phát huy

truyền thống tình làng nghĩa xóm chăm lo đời sống nông dân và cư dân ở nông thôn trên địa bàn khá rộng, địa giới hành chính phân định tương đối rõ ràng theo điều kiện tự nhiên. Vì vậy, việc áp dụng mô hình tổ chức quản lý quận như huyện, phường như xã là không phù hợp với đối tượng quản lý.

Chính sự khác nhau như trên đòi hỏi tổ chức bộ máy chính quyền đô thị phải có đặc thù riêng để đảm bảo cho việc quản lý nhà nước và cung ứng dịch vụ công ở đô thị được thực hiện tập trung, thống nhất, nhanh nhạy, giảm thiểu các tầng nấc trung gian và thực sự có hiệu lực, hiệu quả.

Tóm lại, có thể thấy rằng thực trạng tổ chức chính quyền địa phương hiện nay đặt ra yêu cầu cần thiết phải làm rõ sự khác biệt giữa đô thị và nông thôn, từ đó xác định rõ cơ cấu tổ chức, chức năng, nhiệm vụ, thẩm quyền, cơ chế hoạt động phù hợp đối với chính quyền ở địa bàn đô thị và chính quyền ở địa bàn nông thôn. Việc đổi mới tổ chức chính quyền địa phương ở đô thị theo tinh thần Nghị quyết Trung ương 6 khóa XII, Hiến pháp năm 2013 và Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 và Luật sửa đổi, bổ sung năm 2019 cần nghiên cứu tiếp cận theo một số nội dung cơ bản như sau:

- Thứ nhất, việc tổ chức hợp lý chính quyền địa phương trên cơ sở phân định rõ thẩm quyền, trách nhiệm và phương thức hoạt động khác nhau giữa chính quyền đô thị và chính quyền nông thôn, bảo đảm tính thống nhất, thông suốt, hiệu lực, hiệu quả của hệ thống hành chính Nhà nước từ Trung ương đến cơ sở theo nguyên tắc Nhà nước đơn nhất, quyền lực Nhà nước thống nhất thuộc về nhân dân, bảo đảm sự lãnh đạo toàn diện của Đảng đối với chính quyền các cấp.

- Thứ hai, tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương phải phù hợp với nguyên tắc tập trung dân chủ và phát huy vai trò của người đứng đầu cơ quan hành chính; phân công phân cấp rõ ràng, rành mạch giữa trung ương với địa phương và giữa các cấp chính quyền địa phương, phát huy quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của chính quyền địa phương các cấp, đồng thời bảo đảm sự chỉ đạo thống nhất của cơ quan Nhà nước cấp trên và của trung ương.

- Thứ ba, tổ chức và hoạt động của chính quyền đô thị phải phù hợp với đặc điểm và yêu cầu quản lý đô thị, với quá trình hình thành và phát triển đô thị ở Việt Nam, bảo đảm sự phát triển bền vững của đô thị trong quá trình công nghiệp hóa, hiện đại hóa và hội nhập quốc tế.

- Thứ tư, đổi mới tổ chức của chính quyền đô thị phải gắn với chiến lược cải cách hành chính, xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của

nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân; đổi mới đồng bộ hệ thống chính trị, đổi mới nội dung và phương thức lãnh đạo của Đảng đối với các cấp chính quyền địa phương.

Hiện nay, nước ta đang thực hiện chiến lược đô thị hoá theo xu hướng phát triển hệ thống các đô thị vừa và nhỏ (chủ yếu là các đô thị thuộc tỉnh), phân bố rộng khắp trên phạm vi toàn lãnh thổ quốc gia. Hệ thống các đô thị này được xây dựng sẽ hình thành nên các chùm đô thị, trở thành hệ thống các đô thị vệ tinh xoay quanh những siêu đô thị (như thành phố Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh). Đồng thời các đô thị nhỏ và vừa cũng được xây dựng, phân bố trải đều ở các địa phương, vùng, miền, khu vực trong cả nước để thúc đẩy quá trình đô thị hoá nông thôn, phát triển kinh tế - xã hội vùng sâu, vùng xa, bảo vệ an ninh quốc phòng, khu vực biên giới. Bên cạnh đó, cần phải phát huy vai trò đặc biệt của thành phố trong mối quan hệ với vùng trọng điểm phía Nam, với cả nước và quốc tế; đẩy mạnh liên kết vùng, hợp tác quốc tế, đặc biệt thông qua thỏa thuận hợp tác chiến lược giữa các bên trên các lĩnh vực ưu tiên của thành phố. Phát triển hài hòa, đồng bộ giữa xây dựng mới và cải tạo, chỉnh trang đô thị; giữa phát triển không gian đô thị và hệ thống hạ tầng kỹ thuật, hạ tầng xã hội, bảo vệ môi trường. Thêm vào đó cần phát triển thành phố hiện đại, có bản sắc; phát huy thế mạnh đặc thù sông nước, đồng thời tạo sức hấp dẫn của đô thị; nâng cao chất lượng cuộc sống của người dân; hài hòa giữa kinh tế với văn hóa - xã hội, bảo vệ môi trường, thích ứng biến đổi khí hậu.

Ở Việt Nam, với tốc độ đô thị hóa ngày càng nhanh, hạ tầng tại nhiều khu vực đô thị lỗi rơi vào tình trạng quá tải nên phát triển đô thị vệ tinh là xu hướng chung mà các đô thị lớn của Việt Nam đang hướng tới. Thành phố Hồ Chí Minh đang đứng trước những áp lực về gia tăng dân số, ùn tắc giao thông, ngập nước, ô nhiễm môi trường... cho nên việc xây dựng các đô thị vệ tinh được xem là vấn đề tất yếu, tạo ra sự giãn nở cho hệ thống hạ tầng và phân bố lại lượng dân cư cho thành phố. Để phát triển đô thị vệ tinh ở Thành phố Hồ Chí Minh theo hướng bền vững trước hết, chính quyền thành phố cần có một tầm nhìn chiến lược trong tái cấu trúc mô hình tăng trưởng kinh tế, cũng như cần có một ý tưởng đột phá trong quy hoạch tổ chức không gian. Bên cạnh đó, thành phố cần khai thác tích cực các lợi thế về vị trí, vai trò, vị thế trong mối quan hệ vùng, các đặc điểm nổi bật về điều kiện tự nhiên, hạ tầng kinh tế, kỹ thuật, xã hội, cơ chế chính sách để đẩy mạnh khai thác có hiệu quả các lợi thế về đầu mối giao lưu quốc tế với những cửa ngõ đường hàng không, đường biển, dịch vụ, công nghệ, thương mại, tài chính, ngân hàng, giáo dục, đào tạo; các lợi thế so sánh và cạnh tranh quốc gia, khu vực Đông Nam Á và quốc tế trong bối cảnh kinh tế thị trường, hội nhập

và toàn cầu hóa... Ngoài ra, trong quy hoạch kiến trúc cảnh quan, thành phố cần đề cao các yếu tố đặc thù thể hiện tính hiện đại, dân tộc, trên cơ sở khai thác có hiệu quả các yếu tố lịch sử văn hóa, tinh hoa kiến trúc truyền thống có giá trị, kết hợp hài hòa có chọn lọc với tinh hoa kiến trúc đương đại. Bên cạnh đó, khi xây dựng các khu vực đô thị vệ tinh mới, kiến trúc công trình phải phát triển theo xu hướng kiến trúc hiện đại phù hợp với khí hậu nhiệt đới, kiến trúc xanh, tiết kiệm năng lượng, hài hòa với thiên nhiên nhằm bảo vệ môi trường, nâng cao chất lượng không gian sống của người dân đô thị. Việc quản lý đô thị không chỉ dừng lại trong nội vi của thành phố, mà còn phải xem xét đến mối tương quan với các mức độ quản lý của các tỉnh, thành lân cận. Thành phố Hồ Chí Minh cần quan tâm thực hiện đầu tư quy hoạch đô thị, coi trọng quản lý đô thị theo kế hoạch đã được xác lập, nhằm giảm áp lực cho thành phố, đồng thời tạo khả năng kết nối giao thông thuận tiện giữa đô thị hạt nhân và đô thị vệ tinh.

Qua nghiên cứu mô hình tổ chức chính quyền địa phương, chính quyền đô thị qua các Hiến pháp và những ưu điểm, hạn chế của mô hình tổ chức chính quyền địa phương hiện tại, vấn đề đặt ra là cần nghiên cứu kế thừa mô hình chính quyền địa phương và chính quyền đô thị ở một số thành phố của một số nước và nước ta qua các giai đoạn để xây dựng mô hình chính quyền đô thị phù hợp đó là:

- Thiết kế mô hình tổ chức chính quyền địa phương cần có sự phân biệt mô hình tổ chức chính quyền đô thị khác với mô hình chính quyền nông thôn.

- Một số đơn vị hành chính ở đô thị không nhất thiết phải tổ chức thành cấp chính quyền (là không nhất thiết phải có đầy đủ HĐND và cơ quan hành chính).

- Đối với những đơn vị hành chính đô thị không tổ chức HĐND chỉ tổ chức cơ quan đại diện hành chính tương tự như Hiến pháp năm 1946.

Thứ ba, hội nhập quốc tế trong xây dựng chính quyền đô thị

- *Mô hình chính quyền đô thị ở một số quốc gia trên thế giới:*

- + **Mô hình chính quyền đô thị ở Trung Quốc:**

Theo Hiến pháp của Trung Quốc (sửa đổi, bổ sung năm 2004), bộ máy chính quyền đô thị được gọi là chính quyền nhân dân đô thị. Chức năng và quyền hạn hành chính của chính quyền nhân dân đô thị Trung Quốc căn cứ vào các quy định pháp luật liên quan, bao gồm 06 phương diện chính là: quyền chấp hành hành chính; quyền quản lý các việc công cộng trong khu vực hành chính; quyền quyết định các biện pháp hành chính; quyền giám sát hành chính; quyền nhân sự hành chính, quyền bảo hộ hành chính.

Kết cấu tổ chức của chính quyền đô thị tại Trung Quốc gồm:

Thứ nhất, kết cấu tổ chức theo chiều dọc: cơ cấu tổ chức chính quyền tại khu vực nội thành của các thành phố của Trung Quốc tồn tại hai loại hình đó là: thể chế “Hai cấp chính quyền, ba cấp quản lý” và thể chế “Một cấp chính quyền, hai cấp quản lý”. Thể chế “Hai cấp chính quyền, ba cấp quản lý” tồn tại ở các đô thị lớn có lập khu. Ở các đô thị này, cấp thành phố và cấp khu đều thiết lập một cấp chính quyền hoàn chỉnh, gồm đủ Đại hội đại biểu nhân dân (gọi tắt là Nhân đại) và cơ quan hành chính địa phương, trong đó chính quyền cấp khu là chính quyền cơ sở. Tại các khu phố thuộc khu không thiết lập cấp chính quyền mà chỉ bố trí một số phòng công tác khu phố với tư cách là cơ quan hành chính nhà nước đại diện chính quyền cấp khu, do cơ quan hành chính cấp khu phân công đóng trên địa bàn, thi hành một số quyền hạn do hành chính cấp khu trao; thể chế “Một cấp chính quyền, hai cấp quản lý” là loại kết cấu tổ chức có ở các thành phố chưa đạt tiêu chuẩn lập khu.

Thứ hai, kết cấu tổ chức theo chiều ngang: ở mỗi cấp chính quyền gồm Nhân đại và hành chính các cấp. Nhân đại là cơ quan quyền lực nhà nước. Nhân đại ở đô thị trực thuộc Trung ương và đô thị thiết lập khu do Nhân đại dưới một cấp bầu ra, tức là được hình thành thông qua bầu cử gián tiếp. Nhân đại ở đô thị không thiết lập khu và các khu thuộc đô thị thiết lập khu do cử tri trực tiếp bầu ra. Nhân đại cấp thành phố và cấp khu có nhiệm kỳ mỗi khóa là 05 năm, mỗi năm ít nhất họp 01 lần. Tổng số đại biểu Nhân đại ở đô thị trực thuộc Trung ương không vượt quá 1.000 người, đô thị thiết lập khu không quá 650 người, đô thị không lập khu và khu không quá 450 người. Tại mỗi kỳ họp, Nhân đại cử hành phiên họp dự bị bầu ra chủ tịch và các phó chủ tịch, quyết định thông qua chương trình hội nghị và các việc chuẩn bị khác. Căn cứ quy định của Luật Tổ chức cơ quan hành chính và Đại hội đại biểu nhân dân các cấp địa phương, Nhân đại thành phố trực thuộc Trung ương, thành phố thiết lập khu căn cứ nhu cầu có thể công lập các ủy ban chuyên môn, như Ủy ban pháp chế (hoặc chính pháp), Ủy ban kinh tế tài chính, Ủy ban y tế văn hóa khoa học giáo dục. Nhân đại các thành phố đều thiết lập Ủy ban thường vụ.

+ Mô hình chính quyền đô thị ở **Nhật Bản:**

Ở Nhật Bản, các hình thức đặc thù của chính quyền đô thị gồm:

Thứ nhất, thành phố chỉ định: xử lý toàn bộ hoặc một phần công việc hành chính mà chính quyền cấp tỉnh giải quyết. Mặt khác, trong hầu hết công việc, thành phố chỉ định không cần sự can thiệp của tỉnh trưởng mà được phép tiếp nhận sự can thiệp trực tiếp của trung ương (các bộ trưởng). Ngay cả việc thỏa thuận về số tiền hỗ

trợ từ ngân sách nhà nước, thành phố chỉ định cũng có thể làm trực tiếp với Trung ương mà không cần thông qua chính quyền tỉnh. Ngoài ra, thành phố chỉ định có thể lập quận trong khu vực của mình (quận hành chính). Tiêu chuẩn của thành phố chỉ định gồm: dân số khoảng 1 triệu người; mật độ dân số 2.000 người/km²; số lao động trong ngành công nghiệp sơ cấp ít hơn 10% tổng số lao động trong tất cả các ngành, nghề khác; có chức năng, hình thái đô thị; có năng lực hành chính, tài chính; thành phố có nguyện vọng và phù hợp với ý kiến của chính quyền cấp tỉnh sở tại; có tính đồng nhất với khu vực khác.

Thứ hai, cơ chế thành phố hạt nhân: theo quy định là thành phố có trên 30 vạn dân, có thể xử lý được một phần công việc thuộc phạm vi xử lý của thành phố chỉ định. Điều kiện “thành phố trên 30 vạn dân” được xây dựng dựa trên đề xuất của Hiệp hội thị trường toàn quốc, có thể trở thành chỉ số về năng lực tài chính, hành chính nhất định để có thể trở thành một cơ quan thu thuế kinh doanh và thu thuế dân cư phù hợp với dân số. Về diện tích, thành phố hạt nhân phải có diện tích trên 100km², gần bằng thành phố chỉ định nhỏ nhất là Kawazaki (142km²).

Thứ ba, cơ chế thành phố đặc biệt: là thành phố có trên 20 vạn dân được chỉ định theo nghị định, có thể xử lý một phần công việc trong số nhiệm vụ mà thành phố hạt nhân xử lý được quy định tại nghị định. Cũng giống như thành phố hạt nhân, dân số không phải là điều kiện bắt buộc, vì vậy sau khi được chỉ định là thành phố đặc biệt nếu số dân ít hơn 20 vạn thì cũng không bị hủy bỏ.

Thứ tư, cơ chế quận đặc biệt (khu vực đặc biệt thuộc thành phố Tokyo): là một điểm đặc biệt của cơ chế thành phố chỉ định. Trong Luật Tự quản địa phương năm 1947, thành phố Tokyo được áp dụng cơ chế quận đặc biệt dành cho đô thị lớn. Có 35 quận cũ trước đây được cơ cấu lại thành 23 quận và là chính quyền địa phương đặc biệt theo Luật Tự quản địa phương. Các quận đặc biệt hiện nay có thể được coi là chính quyền tự quản cấp cơ sở bao gồm quận trưởng và Hội đồng quận được bầu trực tiếp. Cơ chế quận đặc biệt chỉ dành cho thủ đô Tokyo.

+ Mô hình chính quyền đô thị ở **Hoa Kỳ**:

Thứ nhất, mô hình “Hội đồng - nhà quản lý”: theo mô hình này, Hội đồng thành phố gồm các thành viên do người dân trực tiếp bầu ra. Đây vừa là cơ quan lập pháp, vừa có thẩm quyền hành chính và có quyền cử ra những quan chức quản lý thành phố, kể cả thị trưởng. Bên cạnh quyền kiểm soát những vấn đề về ngân sách,

Hội đồng thành phố còn có thẩm quyền quyết định hầu hết các vấn đề quan trọng khác của đô thị. Thị trưởng có nhiệm vụ lập chương trình hoạt động, phân công công việc và kiểm tra việc thực hiện, được chỉ định nhân sự trong bộ máy hành chính đô thị, nhưng trong rất nhiều trường hợp lại chịu sự can thiệp và ảnh hưởng lớn từ phía Hội đồng. Đối với một số sở quan trọng của thành phố, Hội đồng còn trực tiếp chỉ định người đứng đầu. Mô hình này thường được áp dụng ở những thành phố, thị trấn nhỏ và một số thành phố lớn như Minneapolis, Houston, Seattle, Iowa.

Thứ hai, mô hình “Thị trưởng - Hội đồng” (Mayor-Council): mô hình này có cơ cấu tương tự của chính quyền bang và quốc gia, với một thị trưởng đắc cử là người đứng đầu ngành hành pháp và một Hội đồng được bầu ra, đại diện cho các vùng lân cận, hình thành nên ngành lập pháp. Thị trưởng bổ nhiệm những viên chức thuộc các cơ quan hành pháp (sở, phòng, ban). Thị trưởng có quyền phủ quyết các sắc lệnh của thành phố và chịu trách nhiệm chuẩn bị ngân sách. Hội đồng thành phố chủ yếu làm công việc lập pháp: phê chuẩn các sắc lệnh, quy định của thành phố, ấn định thuế suất trên tài sản và phân chia ngân sách giữa các ngành khác nhau của thành phố.

Nhiệm kỳ của thị trưởng là 04 năm và chỉ giữ chức vụ này tối đa hai nhiệm kỳ. Hội đồng thành phố là cơ quan có thẩm quyền lập pháp, bao gồm 51 thành viên cũng do người dân bầu ra với nhiệm kỳ 04 năm. Hội đồng thành phố lập ra một số ủy ban để giám sát việc thực hiện các chức năng của chính quyền thành phố. Các dự luật được Hội đồng thông qua bởi đa số và thị trưởng là người ký ban hành. Thị trưởng có quyền phủ quyết các dự luật của Hội đồng. Tại các quận của thành phố New York, cơ quan đại diện tại địa phương của thành phố là Hội đồng khu dân cư gồm tối đa là 50 ủy viên. Quận trưởng do người dân trong quận trực tiếp bầu ra và có trách nhiệm tư vấn cho thị trưởng về những vấn đề có liên quan đến quận mình phụ trách (như vấn đề sử dụng đất, nhu cầu ngân sách hàng năm, chỉ định Hội đồng khu dân cư và người đứng đầu các ban của quận). [61]

- Một số kinh nghiệm rút ra đối với xây dựng chính quyền đô thị ở Việt Nam:

Một là, không có một mô hình mẫu về chính quyền đô thị áp dụng chung cho tất cả các quốc gia. Mỗi đô thị, tùy thuộc đặc điểm địa lý, số lượng, mật độ dân cư để lựa chọn mô hình chính quyền phù hợp nhằm đáp ứng yêu cầu quản lý địa phương.

Hai là, bộ máy chính quyền của đô thị ở các nước thường được tổ chức theo hướng tinh gọn, giảm bớt các tầng nấc trung gian, đảm bảo tính nhanh nhạy trong công tác quản lý đô thị. Chính quyền đô thị tại các thành phố là cấp chính quyền hoàn chỉnh

gồm cơ quan đại diện nhân dân và cơ quan chấp hành, hành chính tại thành phố. Các cấp chính quyền trực thuộc (trung gian, cơ sở) có thể chỉ có cơ quan hành chính, không nhất thiết phải có cơ quan đại diện nhân dân.

Ba là, do đặc thù của quản lý đô thị đòi hỏi nhanh nhạy, tập trung, thống nhất, thông suốt, có hiệu lực cao; đồng thời nhằm đề cao vai trò, trách nhiệm cá nhân trong quản lý nhà nước tại đô thị nên cơ quan hành chính của chính quyền đô thị đều áp dụng chế độ thủ trưởng hành chính với các chức danh thống đốc, tỉnh trưởng, thị trưởng; huyện trưởng, quận trưởng; xã trưởng, trấn trưởng tương ứng với từng cấp hành chính.

Bốn là, nhìn chung chính quyền ở mỗi cấp được hợp thành bởi hai thiết chế là cơ quan đại diện và cơ quan hành chính. Đồng thời, để nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động của mô hình chính quyền đô thị, cần đẩy mạnh phân cấp cho chính quyền đô thị, bảo đảm cho chính quyền mỗi cấp quyền tự chủ (tự quản) trong các lĩnh vực từ ngân sách, tài chính, tổ chức bộ máy đến quản lý dân cư, bảo vệ môi trường...

Năm là, việc thiết lập cơ chế kiểm soát từ Trung ương (thông qua lập pháp, ngân sách và hỗ trợ kỹ thuật), hình thức kiểm soát hữu hiệu khác nữa được một số quốc gia áp dụng là thiết lập cơ chế bảo đảm cho người dân có khả năng trực tiếp tác động đến tổ chức và hoạt động của chính quyền đô thị. [61]

2.3. Nội dung của cải cách thể chế hành chính (tổ chức hoạt động các cấp hành chính)

2.3.1. Cải cách thể chế hành chính cấp tỉnh

Cải cách thể chế hành chính ở Việt Nam trong thời gian qua có thể nói là kết quả của tổng thể quá trình CCHC gắn với yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền của dân, do dân và vì dân dưới sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam. Cải cách thể chế hành chính ở Việt Nam đã đạt được nhiều thành tựu nhưng cũng bộc lộ một số hạn chế. Số lượng văn bản pháp luật được ban hành nhiều nhưng chất lượng chưa cao, nội dung chồng chéo, trùng lặp, thiếu tính toàn diện và ổn định. Một số thể chế cơ bản chậm được xây dựng, sửa đổi, hoàn thiện như thẩm quyền quản lý nhà nước đối với doanh nghiệp nhà nước, thẩm quyền chủ sở hữu phần vốn nhà nước tại doanh nghiệp, trách nhiệm của doanh nghiệp trong quản lý tài sản nhà nước. Tình trạng luật chờ nghị định, nghị định chờ thông tư vẫn khá phổ biến. Cải cách thủ tục hành chính có nhiều tiến bộ nhưng vẫn còn nhiều thủ tục gây phiền hà, chưa thực hiện đúng hẹn khi giải quyết, đặc biệt vẫn tồn tại xu hướng cơ quan hành chính giành thuận lợi về mình, đây

khó khăn cho người dân và doanh nghiệp. Cơ chế một cửa, một cửa liên thông còn chưa đồng bộ, ý thức phối kết hợp giữa các cơ quan có trách nhiệm giải quyết chưa cao, còn tình trạng đùn đẩy trách nhiệm, tinh thần trách nhiệm và sẵn sàng phục vụ nhân dân của cán bộ, công chức trực tiếp giải quyết vụ việc còn chưa cao.

Hiện nay chính quyền địa phương ở nước ta có 3 cấp: tỉnh, huyện, xã. Ranh giới giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương được xác định từ cấp tỉnh. Mọi sự điều hành của Trung ương đến cấp huyện, cấp xã đều phải thông qua cấp tỉnh. Trung ương không thể bỏ qua cấp tỉnh để chỉ đạo điều hành công việc trực tiếp xuống cấp huyện và cấp xã. Các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương là nơi bắt đầu của chế độ tự quản địa phương. Việc phân bổ ngân sách nhà nước cho chính quyền địa phương và việc phân cấp thẩm quyền, trách nhiệm của chính quyền trung ương và chính quyền địa phương trước tiên và trực tiếp cho chính quyền cấp tỉnh. Những vấn đề quan trọng và những vấn đề tự chủ chung của một tỉnh được xác định và giải quyết ở HĐND cấp tỉnh - cơ quan đại diện cho nhân dân cả tỉnh. Do đó, sự tồn tại của HĐND tỉnh là tất yếu cần thiết. Hiện nay, HĐND tỉnh, chính quyền tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương còn những hạn chế, bất cập thì phải khắc phục, không nên tinh giản hay cắt bỏ HĐND tỉnh mà phải kiện toàn, hoàn thiện nó.

Trong thời gian qua, tổ chức bộ máy hành chính nhà nước được đổi mới, từng bước phân định rõ nhiệm vụ, quyền hạn giữa các cơ quan, tổ chức trong hệ thống. Đặc biệt, mô hình chính quyền đô thị bước đầu được thí điểm ở thành phố Hà Nội, thành phố Đà Nẵng và thực hiện chính thức ở Thành phố Hồ Chí Minh. *Đây được xem là bước đột phá về cải cách thể chế hành chính cấp tỉnh*, phân định rõ hơn tổ chức bộ máy chính quyền đô thị, nông thôn mà nhiều nhiệm kỳ đã đặt ra nhưng chưa thực hiện được. Nhìn chung, bộ máy hành chính nhà nước được cải cách cơ bản đảm bảo tinh gọn, hiệu lực, hiệu quả, đáp ứng yêu cầu nhiệm vụ. Kết quả tinh gọn bộ máy đã đạt mục tiêu “6 giảm” (giảm đầu mối; giảm cấp trung gian; giảm số lượng lãnh đạo; giảm biên chế; giảm thủ tục hành chính; giảm chi cho bộ máy hệ thống chính trị) và “6 tăng” (tăng về tính khoa học tổ chức; tăng về chất lượng cán bộ; tăng về hiệu lực, hiệu quả hoạt động của hệ thống chính trị; tăng chi cho đầu tư phát triển; tăng niềm tin của Nhân dân và tăng sự đồng thuận xã hội).

Chức năng, nhiệm vụ, cơ cấu tổ chức, bộ máy của Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân đã được sắp xếp, điều chỉnh theo các quy định của Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2017, 2019) và của chính quyền thành phố, phù hợp hơn với đặc điểm, tính chất của quản lý đô thị. Hội đồng nhân dân các thành phố, thị xã, thị trấn ngày càng thể hiện rõ hơn vai trò là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương, thực hiện tốt hơn chức năng quyết định các vấn đề quan trọng của đô thị và chức năng giám sát các hoạt động của bộ máy hành chính đô thị. Ủy ban nhân dân các cấp ở đô thị ngày càng có nhiều đổi mới về tổ chức và hoạt động theo hướng đáp ứng yêu cầu cải cách và hiện đại hóa nền hành chính. Với các mức độ khác nhau, các cấp chính quyền đô thị đã và đang quan tâm nhiều hơn đến việc bảo đảm các dịch vụ công cộng cơ bản, thiết yếu cho người dân. Trong hoạt động của mình, Ủy ban nhân dân thực hiện ngày càng có hiệu lực, hiệu quả hơn công tác quản lý nhà nước đối với các lĩnh vực kinh tế - xã hội trên địa bàn theo phân cấp, ủy quyền của chính quyền đô thị, đáp ứng nhu cầu ngày càng đa dạng của dân cư đô thị, giải quyết được một phần những bức xúc trong đời sống vật chất và tinh thần của người dân. Phương thức hoạt động của Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân từng bước được đổi mới, hoàn thiện theo hướng bảo đảm tính thống nhất, thông suốt, nhanh nhạy trong hoạt động quản lý, điều hành của chính quyền đô thị. Trình độ, năng lực, trách nhiệm, phong cách, thái độ của đội ngũ cán bộ, công chức của chính quyền đô thị đã có những tiến bộ đáng kể. Kết quả, chất lượng cung cấp dịch vụ công từng bước được cải thiện, đáp ứng ngày càng tốt hơn yêu cầu của các tổ chức và người dân.

Quá trình xây dựng chính quyền đô thị chịu ảnh hưởng của quá trình toàn cầu hóa, chịu tác động của quá trình hội nhập quốc tế. Ở hầu hết các quốc gia, chính quyền đô thị đều chịu ảnh hưởng và tham gia vào chuỗi cung ứng toàn cầu. Từ yêu cầu của quá trình chuyển đổi số. Chính quyền đô thị dù ở các mức độ khác nhau, đều sẵn sàng cho quá trình chuyển đổi số, chính quyền số. Mặt khác, sự đóng góp của khoa học và công nghệ, vai trò của công nghệ thông tin ảnh hưởng trực tiếp, có tính thúc đẩy đối với chính quyền đô thị trong chuyển đổi số.

Bên cạnh đó, quá trình đô thị hóa ở Việt Nam đang diễn ra với quy mô lớn, tốc độ nhanh, nên việc xây dựng và hoàn thiện chính quyền đô thị là đòi hỏi tất yếu khách quan. Yêu cầu này đặt ra cho việc cải cách thể chế hành chính về tổ chức và hoạt động

của chính quyền đô thị hướng tới xây dựng mô hình chính quyền đô thị phù hợp, tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả, hướng tới hạnh phúc của Nhân dân, đáp ứng yêu cầu phát triển chung của đất nước trong bối cảnh mới.

Công cuộc đổi mới đất nước, cải cách lập pháp, cải cách tư pháp, cải cách hành chính trong đó cải cách thể chế hành chính là ưu tiên hàng đầu đã đem lại những thành tựu đáng kể cho sự phát triển đất nước, đặt ra những yêu cầu to lớn đối với các ngành lập pháp, hành pháp và tư pháp trong việc xây dựng và hoàn thiện chính quyền đô thị. Các cơ quan nhà nước đã ban hành nhiều văn bản quy phạm pháp luật nhằm đổi mới tổ chức, hoạt động của chính quyền địa phương. Hiến pháp năm 2013 quy định: *“Chính quyền địa phương được tổ chức ở các đơn vị hành chính của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Cấp chính quyền địa phương gồm có Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân được tổ chức phù hợp với đặc điểm nông thôn, đô thị, hải đảo, đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt do luật định”*.

Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2019), quy định chính quyền địa phương ở đô thị về nhiệm vụ, quyền hạn, cơ cấu tổ chức của mỗi cấp chính quyền đô thị. Nghị quyết số 18-NQ/TW ngày 25/10/2017 của Hội nghị Trung ương lần thứ sáu khóa XII Một số vấn đề về tiếp tục đổi mới, sắp xếp tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả đã xác định nhiệm vụ, tiếp tục sửa đổi, bổ sung, hoàn thiện thể chế xây dựng chính quyền địa phương theo hướng phân định rõ hơn tổ chức bộ máy chính quyền đô thị, nông thôn, hải đảo, đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt, chủ động thí điểm ở những nơi có đủ điều kiện.

Công tác cải cách thể chế hành chính ngày càng được nâng cao đáp ứng yêu cầu ngày càng cao của công cuộc phát triển đất nước, xây dựng chính quyền đô thị từng bước hoàn thiện về thể chế, chức năng, nhiệm vụ, tổ chức bộ máy, cơ chế hoạt động và chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức. Việc đổi mới mô hình, tổ chức, phương thức hoạt động của chính quyền đô thị đã và đang là một trong những vấn đề được Đảng và Nhà nước ta đặc biệt quan tâm. Trên cơ sở đó, một số đô thị lớn như các thành phố: Hồ Chí Minh, Hà Nội, Đà Nẵng đã tiến hành xây dựng đề án tổ chức thí điểm mô hình chính quyền đô thị, cụ thể như sau: [74]

* Đối với thành phố Hà Nội:

Ngày 27/11/2019, Quốc hội đã ban hành Nghị quyết số 97/2019/QH14, *“Về thí điểm tổ chức mô hình chính quyền đô thị tại thành phố Hà Nội”*. Theo đó, thí điểm tổ

chức mô hình chính quyền đô thị tại thành phố Hà Nội: Chính quyền địa phương ở thành phố Hà Nội, huyện, quận, thị xã, xã, thị trấn là cấp chính quyền địa phương gồm có Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân; ở các phường thuộc quận, thị xã tại thành phố Hà Nội là Ủy ban nhân dân phường. Ủy ban nhân dân phường là cơ quan hành chính nhà nước ở phường, thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn theo quy định của Nghị quyết này và theo phân cấp, ủy quyền của Ủy ban nhân dân, Chủ tịch Ủy ban nhân dân thành phố Hà Nội; Ủy ban nhân dân, Chủ tịch Ủy ban nhân dân quận, thị xã. Việc thí điểm tổ chức mô hình chính quyền đô thị tại thành phố Hà Nội được thực hiện từ ngày 01/7/2021 cho đến khi Quốc hội quyết định chấm dứt việc thực hiện thí điểm.

* Đối với thành phố Đà Nẵng:

Ngày 19/6/2020, Quốc hội thông qua Nghị quyết số 119/2020/QH14 “*Về thí điểm tổ chức mô hình chính quyền đô thị và một số cơ chế, chính sách đặc thù phát triển thành phố Đà Nẵng*”, thí điểm tổ chức mô hình chính quyền đô thị tại thành phố Đà Nẵng như sau: Chính quyền địa phương ở thành phố Đà Nẵng là cấp chính quyền địa phương gồm có Hội đồng nhân dân thành phố và Ủy ban nhân dân thành phố. Chính quyền địa phương ở các quận thuộc thành phố Đà Nẵng là Ủy ban nhân dân quận. Chính quyền địa phương ở các phường thuộc quận tại thành phố Đà Nẵng là Ủy ban nhân dân phường. Việc tổ chức chính quyền địa phương ở các đơn vị hành chính khác của thành phố Đà Nẵng được thực hiện theo quy định của Luật Tổ chức chính quyền địa phương. Việc thí điểm tổ chức mô hình chính quyền đô thị tại thành phố Đà Nẵng được thực hiện từ ngày 01/7/2021 cho đến khi Quốc hội quyết định chấm dứt việc thực hiện thí điểm.

* Đối với Thành phố Hồ Chí Minh:

Ngày 16/11/2020, Quốc hội thông qua Nghị quyết số 131/2020/QH14 về “*Tổ chức chính quyền đô thị tại Thành phố Hồ Chí Minh*”, cho phép thực hiện ngày từ ngày 01/7/2021. Chính quyền địa phương ở Thành phố Hồ Chí Minh là cấp chính quyền địa phương gồm có Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân. Chính quyền địa phương ở quận tại Thành phố là Ủy ban nhân dân quận; Ủy ban nhân dân quận là cơ quan hành chính nhà nước ở quận, thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn theo quy định của Nghị quyết này và theo phân cấp, ủy quyền của Ủy ban nhân dân, Chủ tịch Ủy ban nhân dân Thành phố. Chính quyền địa phương ở phường tại Thành phố là Ủy ban nhân

dân phường; Ủy ban nhân dân phường là cơ quan hành chính nhà nước ở phường, thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn theo quy định của Nghị quyết này, theo phân cấp của Ủy ban nhân dân Thành phố, Ủy ban nhân dân quận, Ủy ban nhân dân thành phố thuộc Thành phố và theo ủy quyền của Ủy ban nhân dân, Chủ tịch ủy ban nhân dân quận, thành phố thuộc Thành phố. Việc tổ chức chính quyền địa phương ở các huyện, thành phố, xã, thị trấn của Thành phố được thực hiện theo quy định của Luật Tổ chức chính quyền địa phương...

Như vậy, có thể thấy rằng, những tiến bộ, đổi mới về tổ chức và hoạt động của chính quyền đô thị và cải cách thể chế hành chính cấp tỉnh trong những năm gần đây đã góp phần nhất định vào việc nâng cao năng lực của cả bộ máy chính quyền đô thị nói chung cũng như của mỗi cơ quan, đơn vị trong bộ máy đó nói riêng.

2.3.2. Cải cách thể chế hành chính cấp huyện

Có thể nói, so với chính quyền cấp tỉnh, cấp huyện là cấp trực tiếp hơn, sát dân hơn khi thực thi, triển khai các hoạt động quản lý nhà nước trên phạm vi quận, huyện, thị xã. Trong thực tế hoạt động hiện nay của chính quyền cấp huyện và cụ thể là Ủy ban nhân dân cấp huyện, có thể thấy những giao dịch giữa công dân với cơ quan nhà nước thường xuyên và phần nhiều được giải quyết tại Ủy ban nhân dân cấp huyện với những cơ quan thẩm quyền riêng là các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cấp huyện. Do đó, yêu cầu cải cách thể chế hành chính ở đây chính là để nâng cao chất lượng hoạt động, hiệu quả hoạt động của bộ máy, chính quyền hành chính cấp huyện, góp phần phục vụ tốt đối với các nhu cầu của công dân.

Công tác cải cách hành chính cấp huyện đòi hỏi sự đồng bộ trên tất cả các phương diện: thể chế, tổ chức bộ máy, cán bộ công chức, tài chính công. Để thực hiện được tốt công tác cải cách thể chế hành chính, cần có sự chung sức, chung lòng của toàn thể chính quyền, các cơ quan, đơn vị, các quận, huyện, thị xã, xã, phường, thị trấn thuộc thành phố. Trong mục tiêu của công tác cải cách hành chính, cần đặt lợi ích của người dân, tổ chức lên hàng đầu, đồng thời cũng phải thực hiện tốt các nội dung của cải cách hành chính: cải cách thể chế hành chính, cải cách tổ chức bộ máy hành chính, cải cách thủ tục hành chính, cải cách công tác cán bộ, cải cách tài chính công. Các nội dung trên cần được song song triển khai và phải được thực hiện nghiêm túc tại tất cả các đơn vị hành chính. Một trong những yếu tố quan trọng để thực hiện được đều phụ

thuộc vào yếu tố con người. Trong công tác cải cách hành chính, nhân dân chính là người được thụ hưởng, được nhà nước phục vụ các lợi ích chính đáng của mình và cũng chính nhân dân là người giám sát việc thực hiện các hoạt động hành chính của các cơ quan hành chính nhà nước. Vì vậy, trong công tác cải cách thể chế hành chính tại các quận, huyện, thị xã cần có sự chung sức, chung lòng của nhân dân, nhân dân cũng là người có trách nhiệm và nghĩa vụ trong việc chung tay cải cách hành chính, để tạo nên một nền hành chính vững mạnh, trong sạch, đảm bảo các mục tiêu của một nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam, đó là một nhà nước của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân.

Trong ba cấp hành chính địa phương ở nước ta cấp huyện là cấp hành chính trung gian, được bao hàm trong cấp hành chính tỉnh. Trong cấp hành chính này hình thành một cấp chính quyền không đầy đủ, có lúc có HĐND, có lúc không có HĐND mà chỉ có UBHC. Không tổ chức HĐND cấp huyện là tinh giản cơ quan đại diện bao hàm trong chính quyền cấp tỉnh sẽ bảo đảm cho bộ máy hành chính nhà nước thông suốt hoạt động có hiệu lực, hiệu quả, gần dân, sát dân, phục vụ nhân dân tốt hơn, nhân dân được tiếp xúc trực tiếp với chính quyền - Ủy ban nhân dân (UBND), được chính quyền trực tiếp nghe các ý kiến phản ánh tâm tư, nguyện vọng của mình và được chính quyền trực tiếp giải quyết các vấn đề bức xúc của mình, được trực tiếp đóng góp ý kiến xây dựng chính quyền, được UBND trực tiếp báo cáo về hoạt động của chính quyền, có thông tin đầy đủ để trực tiếp giám sát các hoạt động của UBND. Có thể nói không tổ chức HĐND ở cấp huyện là một giải pháp quan trọng chuyển từ hình thức dân chủ đại diện sang hình thức dân chủ trực tiếp để phát huy quyền làm chủ và quyền dân chủ trực tiếp của người dân, đồng thời đề cao trách nhiệm của chính quyền, của UBND trước người dân.

Hình thành và phát triển chính quyền đô thị ở Việt Nam hiện nay đang là yêu cầu từ thực tiễn. Để đáp ứng yêu cầu này, Đảng đã có chủ trương, Nhà nước ban hành chính sách, pháp luật tương đối rõ ràng về chính quyền đô thị. Việc thành lập thành phố Thủ Đức thuộc Thành phố Hồ Chí Minh là một bước thí điểm để tiếp tục xây dựng và hoàn thiện thể chế về chính quyền đô thị.

2.3.3. Cải cách thể chế hành chính cấp xã (xã, phường, thị trấn)

Trong hệ thống chính quyền các cấp, chính quyền cơ sở xã, phường, thị trấn (gọi chung là cấp xã) có vai trò, vị trí và ý nghĩa rất quan trọng trong tổ chức thực hiện chủ trương, đường lối, chính sách của Đảng và pháp luật của nhà nước vào thực tiễn đời sống xã hội, là nơi trực tiếp phát huy quyền làm chủ của nhân dân, khai thác tiềm

năng tại chỗ ở địa phương trong sự nghiệp phát triển kinh tế - xã hội, củng cố an ninh, quốc phòng, tạo điều kiện cho nhân dân địa phương xây dựng cuộc sống ấm no, hạnh phúc. Vì vậy, cải cách thể chế hành chính đối với chính quyền cấp xã là vấn đề cần được quan tâm và chú trọng. Việc triển khai thực hiện phải đồng bộ trên tất cả 6 nhiệm vụ từ cải cách thể chế; cải cách thủ tục hành chính; cải cách tổ chức bộ máy; xây dựng và nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức; cải cách tài chính công và hiện đại hóa hành chính.

Cải cách thể chế giúp xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật đúng quy định của pháp luật, phù hợp thực tiễn tình hình kinh tế - xã hội ở địa phương và tổ chức thực hiện các chủ trương của Đảng, chính sách, pháp luật của Nhà nước tại địa phương một cách hiệu quả; cải cách thủ tục hành chính nhằm giải quyết thủ tục hành chính cho người dân, doanh nghiệp được tốt hơn, giải quyết kịp thời các kiến nghị, khiếu nại, tố cáo của công dân đạt hiệu quả cao; cải cách tổ chức bộ máy, đổi mới tổ chức và hoạt động, cải tiến phương thức quản lý điều hành của Ủy ban nhân dân, Chủ tịch Ủy ban nhân dân theo hướng chuyên nghiệp và phục vụ dân; phân công nhiệm vụ, trách nhiệm cụ thể cho cán bộ, công chức tránh sự chồng chéo trong thực hiện nhiệm vụ theo quy định của pháp luật và yêu cầu nhiệm vụ thực tiễn của địa phương, xây dựng mối quan hệ công tác với cấp uỷ, Hội đồng nhân dân và các tổ chức chính trị - xã hội cùng cấp và các cơ quan nhà nước cấp trên; xây dựng và nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức là xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức có trình độ chuyên môn nghiệp vụ và năng lực công tác đảm bảo hoàn thành chức trách nhiệm vụ với nhiều hình thức như giáo dục tinh thần trách nhiệm và đạo đức công vụ, kỷ luật, kỷ cương hành chính, phòng chống quan liêu, tham nhũng, lãng phí; chăm lo đào tạo, bồi dưỡng và thực hiện đầy đủ các chế độ chính sách đãi ngộ cho cán bộ, công chức; cải cách tài chính công, thực hiện tốt quy định phân cấp quản lý tài chính và ngân sách, bảo đảm quyền quyết định ngân sách cấp xã của Hội đồng nhân dân xã theo luật định; từng bước thực hiện khoán chi quản lý hành chính theo quy định.

Bên cạnh những kết quả đạt được công tác cải cách thể chế hành chính của cấp xã nói chung còn một số hạn chế, một số cán bộ chủ chốt cấp xã còn nhận thức chưa đầy đủ về công tác cải cách thể chế hành chính, họ cho rằng, công tác cải cách thể chế hành chính chỉ là việc rút gọn, làm đơn giản hóa các thủ tục hành chính. Năng lực, trình độ của đội ngũ cán bộ, công chức tuy được nâng lên nhưng chưa đồng đều, vẫn còn cán bộ chưa đạt chuẩn về trình độ chuyên môn. Công chức tham mưu thực hiện công tác cải cách thể chế hành chính và trực tại Bộ phận tiếp nhận và trả kết quả đều

kiêm nhiệm. Công nghệ thông tin đã được đầu tư ứng dụng nhưng chưa tương xứng với yêu cầu hiện nay nên việc thực hiện công tác cải cách thể chế hành chính đạt hiệu quả chưa cao.

Với những hạn chế, khó khăn trên, thời gian tới, ngoài sự nỗ lực, trách nhiệm của từng đơn vị trong thực hiện cải cách thể chế hành chính thì cần sự quan tâm, hỗ trợ nhiều hơn nữa từ cấp trên về đầu tư kinh phí xây dựng cơ sở vật chất, trang thiết bị làm việc và ứng dụng công nghệ thông tin; thường xuyên tổ chức các lớp tập huấn, bồi dưỡng về chuyên môn, nghiệp vụ đối với cán bộ, công chức phụ trách công tác cải cách thể chế hành chính, cán bộ làm việc tại Bộ phận tiếp nhận và trả kết quả.

Một trong những cải cách thể chế hành chính cấp xã mang tính đột phá đó chính là việc thí điểm không tổ chức Hội đồng nhân dân huyện, quận, phường tại thành phố Hồ Chí Minh. Kết quả thực hiện thí điểm đã khẳng định chủ trương đúng đắn của Đảng và Nhà nước về cải cách thể chế hành chính, hoàn thiện và tổ chức hợp lý chính quyền ở địa phương, đáp ứng yêu cầu xây dựng nhà nước pháp quyền của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân, xây dựng nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa. *Việc không tổ chức HĐND huyện, quận, phường để tổ chức hợp lý chính quyền địa phương, đặc biệt đáp ứng yêu cầu cải cách thể chế hành chính cấp xã và hội nhập quốc tế.* Hội đồng nhân dân xã được tổ chức ở các đơn vị hành chính lãnh thổ tự nhiên, gắn kết chặt chẽ với dân cư ở cơ sở, là cầu nối giữa Nhà nước với nhân dân, là nơi nhân dân thực hiện quyền làm chủ và tự quản của mình. Mọi chủ trương, đường lối, chính sách của Đảng đều do chính quyền xã tổ chức triển khai thực hiện đến từng người dân. HĐND xã hiện nay còn nhiều yếu kém, bất cập, hạn chế thì phải tăng cường kiện toàn, không thể tình giản hay cắt bỏ.

Không tổ chức HĐND ở cấp quận, phường để tổ chức chính quyền nhân dân theo mô hình chính quyền đô thị: Do đặc điểm, đặc thù, đặc trưng riêng cũng như do yêu cầu, nhiệm vụ quản lý khác với địa bàn nông thôn đòi hỏi chính quyền đô thị phải hết sức tập trung, thống nhất, năng động và nhanh nhạy trong điều hành, giải quyết công việc và những bức xúc nảy sinh của người dân. Do đó ở các đô thị (các thành phố trực thuộc Trung ương, thành phố, thị xã thuộc tỉnh) chỉ tổ chức một cấp chính quyền gồm có HĐND và UBND, còn ở các quận, phường chỉ tổ chức UBND. Đây là sự kế thừa có chọn lọc những quy định về tổ chức chính quyền nhân dân ở các thị xã, thành

phổ đồng thời là sự vận dụng hợp lý kinh nghiệm tổ chức chính quyền đô thị của các nước trên thế giới vào nước ta trong quá trình hội nhập. Không tổ chức HĐND huyện, quận, phường là để nâng cao hiệu lực, hiệu quả của chính quyền địa phương, để chính quyền địa phương phục vụ tốt hơn, có trách nhiệm hơn với người dân địa phương. Đây là chủ trương đúng đắn và sáng suốt của Đảng và Nhà nước ta trong tiến trình cải cách, kiện toàn bộ máy nhà nước, kiện toàn bộ máy chính quyền địa phương, chính quyền thực sự là của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân.

Việc không tổ chức HĐND huyện, quận, phường tuyệt nhiên không làm mất đi quyền đại diện, quyền dân chủ của nhân dân. Không tổ chức HĐND huyện, quận, phường, người dân thành phố vẫn có ít nhất 2 đại biểu đại diện cho mình là đại biểu Quốc hội và đại biểu HĐND thành phố, người dân ở nông thôn có ít nhất 3 đại biểu đại diện cho mình là đại biểu Quốc hội, đại biểu HĐND tỉnh và đại biểu HĐND xã. Không tổ chức HĐND huyện, quận, phường là tinh giản một bộ phận tổ chức trong bộ máy chính quyền địa phương tuyệt nhiên không làm mất đi quyền làm chủ của nhân dân, không làm yếu đi chính quyền của nhân dân, ngược lại làm cho chính quyền mạnh hơn, bộ máy chính quyền gần dân, sát dân, phục vụ nhân dân tốt hơn.

Bên cạnh đó, việc không tổ chức HĐND huyện, quận, phường vẫn bảo đảm việc giám sát hoạt động của các cơ quan nhà nước trên địa bàn. Hoạt động giám sát của HĐND được thực hiện thường xuyên gắn kết với việc thực hiện nhiệm vụ quyền hạn do pháp luật quy định. Giám sát của HĐND bao gồm: giám sát của HĐND tại kỳ họp, giám sát của thường trực HĐND, giám sát của các ban trong HĐND, giám sát của đại biểu HĐND. Luật quy định đầy đủ thẩm quyền giám sát của HĐND, nhưng trên thực tế, với cơ cấu tổ chức, nguồn nhân lực, trình độ của thường trực HĐND khó có thể hoàn thành được nhiệm vụ, thẩm quyền giám sát của mình. Để hoạt động giám sát có kết quả đòi hỏi cơ quan thực hiện quyền giám sát phải có đầy đủ trình độ, năng lực, ngoài việc nắm chắc các quy định của pháp luật còn phải am hiểu tinh thông về chuyên môn, nghiệp vụ, kỹ thuật, công nghệ của lĩnh vực, hoạt động mình giám sát, chưa kể các quy định và cơ chế hiện hành của hệ thống chính trị ở nước ta chưa trao cho HĐND, thường trực của HĐND thực quyền kiểm tra giám sát. Hoạt động giám sát chung, giám sát các cơ quan nhà nước, tổ chức kinh tế, tổ chức xã hội, đơn vị vũ trang nhân dân, và của công dân trong việc tuân thủ pháp luật cũng còn rất hình thức, nên thường trực HĐND với cơ cấu như luật định với thời gian và các nguồn lực có hạn không thể thực hiện đầy đủ thẩm quyền giám sát của mình. Phải có cơ chế, các quy

định cụ thể thì thường trực HĐND mới có thể giám sát được hoạt động của các cơ quan nhà nước, đơn vị kinh tế, đơn vị vũ trang trên địa bàn, vì giám sát của HĐND và giám sát của Thường trực UBND khác với giám sát tối cao của Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội. Ngoài ra, cũng phải tính đến kết quả, hiệu quả của việc giám sát, phải trao cho thường trực HĐND có đầy đủ thẩm quyền kết luận và xử lý các sai trái, vi phạm pháp luật thì việc giám sát mới thực sự có hiệu quả.

Theo quy định của Luật, toàn bộ hoạt động giám sát được giao cho HĐND, thường trực HĐND, các ban của HĐND, nhưng trên thực tế việc trực tiếp tổ chức giám sát lại thuộc các ban của HĐND, trong khi các ban này chỉ là các cơ quan giúp việc của HĐND, thường trực HĐND. Với địa vị pháp lý như vậy, các ban của HĐND không thể thực hiện đầy đủ các hoạt động giám sát của HĐND. Đồng thời các ban cũng không có đủ thẩm quyền, nguồn lực và khả năng thực hiện các quy định của Luật về thực hiện quyền giám sát. Ngoài ra, chưa kể đến các công cụ, phương tiện phục vụ cho hoạt động giám sát của HĐND, thường trực HĐND, các ban của HĐND cũng không được trang bị đầy đủ. Hoạt động giám sát của đại biểu HĐND cũng tương tự như vậy, do trình độ, năng lực, cơ chế và điều kiện thời gian, vật chất để thực hiện nhiệm vụ giám sát của người đại biểu nhân dân cũng không đầy đủ. Không tổ chức HĐND huyện, quận, phường thẩm quyền, nhiệm vụ và hoạt động giám sát vẫn được bảo đảm bằng cách tăng cường thẩm quyền giám sát cho đại biểu Quốc hội, đoàn đại biểu Quốc hội, cho HĐND và đại biểu HĐND tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương, giám sát nhân dân của Mặt trận Tổ quốc; của các đoàn thể nhân dân và giám sát trực tiếp của người dân, giám sát của các phóng viên các cơ quan thông tấn báo chí và nhất là giám sát, kiểm tra của các cấp ủy, đồng thời tăng cường thanh tra, kiểm tra của các cơ quan hành chính cấp trên, của các cơ quan kiểm toán độc lập...

Không tổ chức HĐND huyện, quận, phường đáp ứng yêu cầu xây dựng nền kinh tế thị trường. Trong điều kiện xây dựng nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, vai trò của chính quyền địa phương, của HĐND các cấp cũng phải được đổi mới cho phù hợp. Hội đồng nhân dân không thể bàn và tự quyết mọi vấn đề như thời kỳ bao cấp. Nhiệm vụ quản lý nhà nước về kinh tế ở tầm vĩ mô thuộc chính quyền trung ương. Các cấp chính quyền địa phương chủ yếu bàn và quyết các giải pháp chỉ đạo, thực hiện; chức năng hoạch định chính sách có mức độ và chủ yếu tập trung ở HĐND cấp tỉnh, còn ở cấp huyện vai trò đó mờ nhạt. Xây dựng nền kinh tế thị trường yêu cầu phải tôn trọng các quy luật khách quan của thị trường, giảm thiểu sự can thiệp của chính quyền địa phương vào thị trường. Tiếp tục duy trì HĐND huyện, quận,

phường là thêm tầng, nấc trung gian trong chỉ đạo điều hành, phát sinh thêm các thủ tục hành chính gây phiền hà cho người dân và doanh nghiệp, ảnh hưởng đến sự phát triển của kinh tế thị trường. Không tổ chức HĐND huyện, quận, phường là để tổ chức hợp lý chính quyền địa phương ở nước ta đáp ứng yêu cầu xây dựng nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa.

Ngoài ra, không tổ chức HĐND huyện, quận, phường sẽ tinh giản bộ máy, biên chế, giảm các chi phí cho hoạt động của chính quyền địa phương: Nếu không tổ chức HĐND huyện, quận, phường rõ ràng sẽ tinh giản được biên chế, tiết kiệm được nguồn kinh phí đáng kể chi từ ngân sách nhà nước. Tuy nhiên, chúng ta không đặt mục tiêu tinh giản bộ máy, biên chế và tiết kiệm chi tiêu lên hàng đầu, mục tiêu lớn nhất là đổi mới, tổ chức hợp lý chính quyền địa phương, bảo đảm tính thông suốt, hiệu lực, hiệu quả của bộ máy hành chính nhà nước, phục vụ đắc lực người dân và doanh nghiệp.

Kết quả sau khi thực hiện thí điểm việc không tổ chức HĐND huyện, quận, phường cho thấy: Chủ trương thực hiện thí điểm theo Nghị quyết Trung ương 5 khóa X là đúng đắn, phù hợp, được đa số cán bộ, đảng viên và nhân dân đồng tình ủng hộ. Thực hiện thí điểm không tổ chức HĐND huyện, quận, phường đã đạt được các mục tiêu, yêu cầu, nhiệm vụ đề ra, tạo được một bước đột phá trong cải cách hoàn thiện bộ máy chính quyền địa phương, góp phần tổ chức hợp lý chính quyền địa phương, phân biệt rõ sự khác nhau giữa tổ chức chính quyền đô thị và nông thôn, bảo đảm tính thống nhất, thông suốt, hiệu lực và hiệu quả của bộ máy chính quyền nhà nước; thực hiện đúng nguyên tắc tập trung dân chủ trong quản lý điều hành của UBND, đồng thời phát huy tính chủ động, trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan hành chính, việc giám sát, kiểm tra đối với hoạt động của các cơ quan nhà nước trên địa bàn quận, huyện, phường được tăng cường, quyền dân chủ của người dân vẫn được bảo đảm, quyền dân chủ trực tiếp của người dân được mở rộng, an ninh chính trị, trật tự, an toàn xã hội được bảo đảm, kinh tế - xã hội tiếp tục ổn định và phát triển, vai trò lãnh đạo của Đảng được phát huy và tăng cường. Kết quả đạt được trong thực hiện thí điểm không tổ chức HĐND huyện, quận, phường một lần nữa khẳng định chủ trương, quan điểm của Đảng và Nhà nước về cải cách thể chế hành chính cấp xã, hoàn thiện và tổ chức hợp lý chính quyền địa phương ở nước ta, đáp ứng yêu cầu xây dựng nhà nước pháp quyền của dân, do dân, vì dân, xây dựng nền kinh tế thị trường và mở rộng hội nhập kinh tế quốc tế thời gian qua là hoàn toàn đúng.

Từ những vấn đề lý luận và kết quả thực tiễn thực hiện thí điểm không tổ chức HĐND huyện, quận, phường nêu trên và theo tinh thần Nghị quyết Trung ương 5 khóa

X về đẩy mạnh cải cách thể chế hành chính, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý của bộ máy nhà nước. Sau hơn thời gian thực hiện thí điểm không tổ chức Hội đồng Nhân dân huyện, quận, phường, kết quả thu được rất khả quan, đáp ứng yêu cầu cải cách hành chính. Không tổ chức Hội đồng nhân dân huyện, quận, phường để tổ chức hợp lý chính quyền địa phương đáp ứng yêu cầu cải cách thể chế hành chính. Đồng thời không tổ chức Hội đồng nhân dân ở quận, phường để tổ chức chính quyền nhân dân theo mô hình chính quyền đô thị. Không tổ chức Hội đồng Nhân dân ở quận, phường là thực hiện chủ trương của Đảng và Nhà nước về tổ chức hợp lý chính quyền địa phương ở Việt Nam trên cơ sở phân biệt rõ đặc điểm đặc thù, sự khác nhau về chức năng nhiệm vụ, quản lý trên hai địa bàn đô thị và nông thôn để chọn mô hình tổ chức và cách thức điều hành, quản lý cho phù hợp.

KẾT LUẬN CHƯƠNG 2

Nghiên cứu lý luận về cải cách thể chế hành chính, cho chúng ta các kết luận sau:

1. Dù có nhiều quan điểm và định nghĩa khác nhau nhưng tựu chung lại: Thể chế là một nội dung cơ bản của nền hành chính, với hệ thống các quy định, quy tắc, quy chế để điều chỉnh sự vận hành của bộ máy hành chính nhà nước. Thể chế, cơ chế, chính sách có chất lượng thấp sẽ ảnh hưởng tới kết quả hoạt động của cả xã hội, khó đảm bảo tăng trưởng kinh tế và phát triển bền vững. *Cải cách thể chế* là 01 trong 06 nội dung của công tác CCHC theo Nghị quyết số 30c/NQ-CP ngày 08/11/2011 của Chính phủ ban hành Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2011-2020. Cải cách thể chế có vai trò đặc biệt quan trọng để Nhà nước tổ chức và vận hành quyền lực nhà nước, điều hành nền kinh tế, vận hành và quản lý xã hội hiệu quả hơn. Đây là nội dung đầu tiên được đặt ra trong 06 nội dung của công tác cải cách hành chính. Cải cách thể chế hành chính là yêu cầu khách quan trong quản lý nhà nước.

2. Công tác cải cách thể chế hành chính gắn với việc thực hiện mô hình chính quyền đô thị tại thành phố Hồ Chí Minh sẽ giải phóng được các nguồn lực, phát huy vai trò chủ động, trách nhiệm, sáng tạo của địa phương trong quá trình phục vụ người dân một cách tốt nhất, đáp ứng sự hài lòng của người dân, thúc đẩy sự phát triển kinh tế - xã hội tại các đô thị. Việc tổ chức chính quyền đô thị tại thành phố Hồ Chí Minh là bảo đảm sự lãnh đạo toàn diện và đổi mới phương thức lãnh đạo của các cấp ủy đảng, nâng cao chất lượng hoạt động của HĐND thành phố, phát huy chức năng giám sát, phản biện của Mặt trận Tổ quốc, các tổ chức chính trị - xã hội và thực hiện quyền làm chủ của nhân dân. Đồng thời, bảo đảm sự chỉ đạo và quản lý tập trung, thống nhất của UBND thành phố theo ngành, lĩnh vực và theo địa bàn. Đổi mới tổ chức và hoạt động của UBND quận, phường đúng với chức năng là các cơ quan HCNN, gắn với tiến trình xây dựng chính quyền điện tử, xây dựng đô thị thông minh và cải cách thể chế hành chính, nâng cao chất lượng phục vụ đối với người dân và doanh nghiệp, thực hiện mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội bền vững, hướng tới kinh tế tri thức, kinh tế số.

3. Từ những nội dung cơ bản nhất được trình bày nhằm thống nhất về mặt lý luận và làm tiền đề cho việc đánh giá thực trạng cải cách thể chế hành chính tại thành phố Hồ Chí Minh ở Chương 3 Luận án. Tóm lại, trong những năm qua Đảng và Nhà nước ta xác định CCHC là nhiệm vụ trọng tâm để phát triển kinh tế - xã hội. Trong bối cảnh cạnh tranh toàn cầu, với nội lực hiện tại, cải cách thể chế hành chính là một trong những con đường hướng tới mục tiêu trở thành quốc gia phát triển, thịnh vượng. Chúng ta cần phải quyết liệt hơn trong hành động, với tư duy mới, tầm nhìn mới tốt hơn để tranh thủ được các cơ hội mới, với mục tiêu phát triển bền vững.

Chương 3

THỰC TRẠNG CẢI CÁCH THỂ CHẾ HÀNH CHÍNH TRONG XÂY DỰNG CHÍNH QUYỀN ĐÔ THỊ TẠI THÀNH PHỐ HỒ CHÍ MINH

3.1. Cải cách thể chế hành chính về tổ chức và hoạt động của chính quyền đô thị tại thành phố Hồ Chí Minh

3.1.1. Mô hình chính quyền đô thị

** Cơ chế, chính sách đặc thù*

Cơ chế, chính sách đặc thù thí điểm cho Thành phố Hồ Chí Minh phải đặt trong tổng thể xu thế phát triển chung của cả nước, kết hợp hài hòa giữa cái chung và cái riêng, trên tinh thần Thành phố vì cả nước và cả nước vì Thành phố phát triển ngày càng văn minh, hiện đại; đồng thời, phù hợp với khả năng nguồn lực của Nhà nước, huy động đa dạng các nguồn lực xã hội để tập trung phát triển hạ tầng kinh tế - xã hội, từng bước giải quyết các khó khăn, thách thức, đáp ứng yêu cầu của giai đoạn phát triển 'mới' của Thành phố. Nghị quyết số 16-NQ/TW ngày 10/8/2012 của Bộ Chính trị về phương hướng, nhiệm vụ phát triển Thành phố Hồ Chí Minh đến năm 2020 đã đánh giá “Thành phố Hồ Chí Minh là đô thị đặc biệt, một trung tâm lớn về kinh tế, văn hoá, giáo dục đào tạo, khoa học công nghệ, đầu mối giao lưu và hội nhập quốc tế, là đầu tàu, động lực, có sức thu hút và sức lan toả lớn của vùng kinh tế trọng điểm phía Nam, có vị trí chính trị quan trọng của cả nước”. Tuy nhiên, Nghị quyết số 16-NQ/TW của Bộ Chính trị chưa được cụ thể hóa bằng các quy định pháp luật. Do vậy, trên thực tế cơ chế, chính sách phát triển của Thành phố Hồ Chí Minh hiện không khác gì so với các địa phương khác. Thành phố Hồ Chí Minh là đầu tàu kinh tế của cả nước cho nên việc trao cơ chế đặc thù không chỉ có ý nghĩa cho riêng thành phố mà còn đối với cả nước. Nhằm thể hiện sự đóng góp của Thành phố với cả nước và sự quan tâm của cả nước đối với Thành phố, cần thiết phải ban hành một cơ chế đặc thù đột phá để khai thác các tiềm năng, lợi thế của Thành phố, đó là lý do rất quan trọng. Khó khăn lớn nhất là nguồn lực để cho phát triển, chúng ta đang thiếu và giải pháp đặt ra là phải đưa ra các cơ chế, chính sách đột phá để tạo động lực cho sự phát triển của Thành phố Hồ Chí Minh. Nhận thức rõ sự cần thiết ban hành cơ chế, chính sách đặc thù cho Thành phố Hồ Chí Minh, bởi Thành phố Hồ Chí Minh là đầu tàu kinh tế của cả nước. Đầu tàu

kinh tế, vùng động lực đi chậm, có nghĩa là các toa tàu phía sau sẽ chậm theo. Quy định cơ chế đặc thù này không phải cho riêng Thành phố Hồ Chí Minh mà là cho cả nước. Các cơ chế, chính sách đặc thù phải thực sự tạo động lực, đột phá nhưng không được làm giảm sức hút cạnh tranh của thành phố, đồng thời phải đặt trong tổng thể của cả nước.

Để giải quyết từng bước các thách thức trên, với sự chuẩn bị nghiêm túc, khoa học và tinh thần trách nhiệm, quyết tâm đột phá, Thành phố Hồ Chí Minh đã nghiên cứu, đề xuất và được Quốc hội chấp thuận ban hành Nghị quyết số 54/2017/QH14 ngày 24/11/2017 của Quốc hội về thí điểm cơ chế, chính sách đặc thù phát triển Thành phố Hồ Chí Minh, thời gian thực hiện 5 năm (đến năm 2022), từ ngày 15/01/2018. Với 18 nội dung thuộc 5 lĩnh vực (quản lý đất đai, quản lý đầu tư, quản lý tài chính - ngân sách, cơ chế phân cấp ủy quyền và chế độ chính sách cho cán bộ, công chức, viên chức), Nghị quyết 54/2017/QH14 đóng vai trò cực kỳ quan trọng, giúp Thành phố Hồ Chí Minh vừa phát huy tốt hơn các lợi thế tự nhiên của mình, vừa phát huy tốt nhất các nguồn lực trong nhân dân để đẩy nhanh sự phát triển của thành phố theo hướng bền vững. [64]

Với 18 nội dung thuộc năm lĩnh vực, Nghị quyết số 54/2017/QH14 ngày 24/11/2017 của Quốc hội về thí điểm cơ chế, chính sách đặc thù phát triển thành phố Hồ Chí Minh là một quyết sách quốc gia đột phá, đồng bộ, kịp thời, phù hợp tình hình phát triển của thành phố sau 46 năm giải phóng miền Nam, thống nhất đất nước và hơn 30 năm đổi mới; giúp thành phố vừa phát huy tốt hơn các lợi thế tự nhiên của mình trong quá trình phát triển, vừa phát huy tốt nhất các nguồn lực trong nhân dân, trong hệ thống chính trị và các nhà đầu tư, đối tác quốc tế và người Việt Nam ở nước ngoài để phát triển thành phố nhanh hơn, bền vững hơn vì cả nước, từng bước giải quyết có cơ sở khoa học và thực tiễn các thách thức lớn đối với sự phát triển của thành phố trong 30 đến 50 năm tới. Nghị quyết số 54 của Quốc hội là sự thể chế hóa nhanh nhất ở cấp cao nhất một chỉ đạo của Đảng tại Kết luận 21-KL/TW ngày 24/10/2017 của Bộ Chính trị. Với sự chuẩn bị nghiêm túc, khoa học và tinh thần trách nhiệm, quyết tâm đột phá của Thành phố Hồ Chí Minh, sự quan tâm, chỉ đạo đặc biệt của Bộ Chính trị, cùng sự chỉ đạo và hỗ trợ hiệu quả của Chính phủ và các bộ, ngành liên quan; sự chỉ đạo, hỗ trợ và triển khai hết sức khẩn trương của Ủy ban Thường vụ QH và các Ủy ban của

QH; sự chia sẻ, đồng cảm của các địa phương trong cả nước, Nghị quyết số 54/2017/QH14 đã được ban hành, đáp ứng đầy đủ quy trình thủ tục thông qua Nghị quyết tại một kỳ họp QH theo quy định của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật. Nghị quyết có hiệu lực từ ngày 15/01/2018.

Để khắc phục hiệu quả các khó khăn xuất phát từ đặc thù của một đô thị đặc biệt, đang trên đường trở thành một siêu đô thị; đặc thù là một đô thị biển lớn, cuối sông, chịu ảnh hưởng biến đổi khí hậu nặng nề nhất trong năm thành phố trực thuộc trung ương; đặc thù là địa phương có tỷ lệ nộp ngân sách trung ương trong tổng thu ngân sách trên địa bàn thuộc loại cao nhất cả nước và tỷ lệ được giữ lại để phát triển vào loại thấp nhất cả nước thì Nghị quyết của QH về thí điểm cơ chế, chính sách đặc thù phát triển TP Hồ Chí Minh chính là một quyết sách quốc gia đột phá, đồng bộ, kịp thời; vừa quy định khác với pháp luật hiện hành trên năm lĩnh vực, vừa tuân thủ nghiêm Hiến pháp năm 2013.

Nghị quyết của QH là quyết định của cơ quan lập pháp cao nhất của đất nước, không được trái luật pháp, song được phép điều chỉnh các luật pháp hiện hành. Hơn nữa, đây là Nghị quyết cho phép thực hiện thí điểm trong 5 năm, bảo đảm quyền kiểm soát của QH trong suốt quá trình thí điểm. Nghị quyết 54 của QH xác định tám đối tượng áp dụng là: Các cơ quan nhà nước, tổ chức chính trị, các tổ chức chính trị - xã hội; các tổ chức chính trị xã hội - nghề nghiệp; tổ chức xã hội, tổ chức xã hội - nghề nghiệp; các tổ chức, cá nhân có liên quan.

Thành phố Hồ Chí Minh cũng xây dựng và ban hành quy trình thực hiện các cơ chế, chính sách theo Nghị quyết 54 một cách khoa học, cụ thể, minh bạch, đúng quy định của pháp luật đối với từng cấp quyết định theo thẩm quyền. Với phương châm quyết liệt, đồng bộ, sáng tạo, UBND Thành phố Hồ Chí Minh đã chỉ đạo các sở, ngành khẩn trương xây dựng kế hoạch, chủ động tổ chức nghiên cứu các nội dung, đề án được giao. Mặc dù thời gian xây dựng các chương trình, đề án khá ngắn, nội dung nhiều, có một số nội dung mới, phức tạp nhưng Thành phố Hồ Chí Minh vẫn thực hiện đầy đủ các quy trình, thủ tục theo quy định, tất cả đều phải đảm bảo tính khoa học, phát huy trí tuệ tập thể, công khai, minh bạch; các đề án được Tổ công tác nghiên cứu thấu đáo, lấy ý kiến nhiều lần, thông qua Mặt trận Tổ quốc Việt Nam Thành phố Hồ Chí Minh phản biện, đánh giá tác động toàn diện.

Thành phố Hồ Chí Minh là đô thị đặc biệt, diện tích chỉ chiếm 0,6% diện tích cả nước, dân số chiếm hơn 9% dân số cả nước, song đóng góp gần 22% kinh tế (GDP) và khoảng 28% tổng thu ngân sách cả nước. Kết quả phát triển cao của thành phố qua 30 năm đổi mới mà chưa có cơ chế, chính sách đặc thù là do tác dụng tổng hợp của nhiều yếu tố, nổi bật là: Thành phố có cơ cấu kinh tế hiện đại nhất cả nước; lao động thành phố có trình độ thuộc nhóm cao nhất cả nước; thành phố có số lượng doanh nghiệp nhiều nhất cả nước (chiếm 34% tổng số doanh nghiệp cả nước); thành phố có lực lượng kinh tế tư nhân lớn nhất cả nước; thành phố là trung tâm tài chính lớn nhất cả nước; năng suất lao động của thành phố cao nhất cả nước; thành phố có truyền thống năng động, sáng tạo, đổi mới... Nghị quyết 54 của QH là sự thể chế hóa cao nhất, rất kịp thời nhiều nội dung quan trọng của Kết luận 21 của Bộ Chính trị ngày 24/10/2017 về tiếp tục thực hiện Nghị quyết 16 ngày 10/8/2012 của Bộ Chính trị về phương hướng, nhiệm vụ phát triển TP Hồ Chí Minh đến năm 2020.

Qua thực tiễn công tác, để tăng cường tính chủ động, đảm bảo công tác chỉ đạo, điều hành phát triển kinh tế - xã hội của địa phương, đặc biệt là các đô thị loại đặc biệt như Thành phố Hồ Chí Minh, Chính phủ cần tiếp tục phân cấp mạnh cho Thành phố Hồ Chí Minh thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật để điều chỉnh những quan hệ xã hội phù hợp với đặc thù của địa phương hoặc để cụ thể hóa các quy định của Trung ương sát với thực tế của địa phương, Nghị quyết 54 của Quốc hội được xem là động lực phát triển mới và trách nhiệm lớn của Thành phố Hồ Chí Minh đối với cả nước. Cơ chế, chính sách đặc thù được đề cập trong Nghị quyết giúp thành phố vừa phát huy tốt hơn các lợi thế tự nhiên của mình trong quá trình phát triển, vừa phát huy tốt nhất các nguồn lực trong nhân dân, trong hệ thống chính trị và các nhà đầu tư, đối tác quốc tế và người Việt Nam ở nước ngoài để phát triển thành phố nhanh hơn, bền vững hơn vì cả nước. Nghị quyết 54 chính là nhằm “cởi trói” cho đầu tàu kinh tế cả nước, tạo điều kiện cho Thành phố Hồ Chí Minh bứt phá. Thành phố đã có kế hoạch triển khai cụ thể, tạo động lực rất mạnh cho thành phố phát triển và thành phố sẽ làm tốt. Nhưng điều quan trọng nhất không chỉ với thành phố mà với vai trò quan trọng của mình, thành phố bứt phá, phát triển lên là cả khu vực phía Nam sẽ được hút theo, tạo tác động nguyên vùng và xa hơn là cả nước. Với 18 nội dung thuộc 5 lĩnh vực (quản lý đất đai, quản lý đầu tư, quản lý tài chính - ngân sách, cơ chế phân cấp ủy quyền và chế

độ chính sách cho cán bộ, công chức, viên chức), Nghị quyết 54 sẽ tạo động lực mới để Thành phố Hồ Chí Minh giải phóng mọi tiềm năng, tháo gỡ các điểm nghẽn, giải quyết các thách thức trong bối cảnh sự vượt trội của thành phố so với cả nước ở một số mặt đã chậm lại.

Như vậy, việc nghiên cứu, ban hành một số cơ chế, chính sách đặc thù phát triển một số địa phương nhằm góp phần tạo thuận lợi trong quá trình thu hút nguồn lực đầu tư, tăng tính đột phá về cơ chế, chính sách; thúc đẩy phát triển nhanh, bền vững, tạo sự lan tỏa vùng, miền. Đây là một chủ trương đúng đắn, góp phần khắc phục tình trạng “cào bằng”, “bình đẳng” một cách máy móc về cơ chế, chính sách để có thể phát huy cao nhất thế mạnh của từng địa phương, từng lĩnh vực.

Với việc ban hành một số cơ chế riêng, chính sách đặc thù đã giúp những đô thị như: Hà Nội, thành phố Hồ Chí Minh, Quảng Ninh... bứt phá mạnh mẽ. Vấn đề về xây dựng chính sách được quan tâm hiện nay là các cơ chế riêng, chính sách đặc thù có phải chỉ nằm ở tăng tỷ lệ thu thuế, phí, ở tỷ lệ nguồn thu để lại cho địa phương hay không? Về nội dung này, nhiều ý kiến đề xuất: Bên cạnh các yếu tố ưu tiên về tài chính, ngân sách, nguồn thu, để các địa phương thật sự vươn mình, trở thành đầu tàu kinh tế rất cần sự đổi mới quyết liệt, kịp thời về cải cách thể chế hành chính, về các thủ tục phê duyệt dự án, thủ tục đầu tư, thủ tục thành lập doanh nghiệp, về công tác tổ chức cán bộ, biên chế... Bởi ở nước ta, dù công cuộc cải cách thể chế hành chính đang thu được những thành quả bước đầu quan trọng nhưng ở một số lĩnh vực, đây vẫn đang là những lực cản lớn nhất, ảnh hưởng tiêu cực tới sự phát triển kinh tế - xã hội. Vì vậy, cơ chế đột phá về cải cách thể chế hành chính trong đó cải cách tổ chức bộ máy, cải cách thủ tục hành chính, hành chính công và dịch vụ công là những nội dung quan trọng mà các địa phương cần thật sự quan tâm trong quá trình vươn lên. Nếu có các cơ chế đặc thù về tài chính, ngân sách, nhưng không đồng hành cùng cải cách hành chính công, dịch vụ công, yếu tố con người để tạo điều kiện cho các nguồn lực được khơi dậy mạnh mẽ thì sẽ không thể mang lại nhiều kết quả thiết thực.

Khi đề cập yếu tố “đặc thù”, chúng ta nên nghiên cứu, cân nhắc thêm về việc dành cơ chế, chính sách đặc thù ưu tiên trước hết cho các tỉnh nghèo. Nếu tập trung xây dựng chính sách dành cho các tỉnh nghèo thì nơi đó sẽ có điều kiện, có nguồn lực để thoát nghèo nhanh hơn, bứt phá nhanh hơn. Tuy nhiên, cũng có ý kiến cho rằng,

trong quá trình xóa đói, giảm nghèo, có những tỉnh đã tự tìm được những chính sách, cách làm đặc thù để giúp các xã nghèo, người dân nghèo thoát nghèo thành công. Vì vậy, không nên quá trông chờ vào ngân sách, sự hỗ trợ của Nhà nước trong điều kiện còn nhiều khó khăn như hiện nay mà các địa phương cần chủ động hơn nữa trong việc tìm hướng đi riêng, phù hợp, chính xác. Liên quan vấn đề này, có ý kiến cho rằng, cần phân biệt rõ khái niệm “đặc thù” và “đặc quyền, đặc lợi” để tránh những sai lầm trong quá trình nghiên cứu, xây dựng và áp dụng chính sách.

Các cơ chế, chính sách đặc thù đối với từng địa phương phải giúp nơi đó giải quyết được những hạn chế, bất cập tồn tại nhiều năm nay, đồng thời tạo sức bật, đột phá ở những thế mạnh chưa được khai thác đúng tầm, đúng tiềm năng. Chính sách đặc thù giữa các địa phương có thể giống nhau về chủ trương lớn nhưng khi áp dụng vào từng lĩnh vực thì phải có sự phù hợp đặc thù của nơi đó... Vì vậy, cần nghiên cứu toàn diện để có những chính sách sáng tạo, không rập khuôn, có tầm nhìn hướng đến tương lai trên cơ sở thực tế hiện tại. Trong đó, cần chú trọng khai thác những tiềm năng, thế mạnh nổi bật về kinh tế, điều kiện tự nhiên, vị trí địa lý, truyền thống lịch sử, đặc trưng văn hóa... để tạo tiền đề cho các tỉnh, thành phố được hưởng chính sách đặc thù tiếp tục phát triển năng động, bền vững.

Một trong những nội dung quan trọng rất cần được quan tâm là việc ban hành các chính sách đặc thù về tài chính, ngân sách, về hành chính công, về cải cách thủ tục hành chính hay những nội dung khác cần đặc biệt quan tâm, gắn liền thực tế đời sống của nhân dân, không thể chỉ “nhắm” vào những điều kiện thuận lợi cho các cơ quan nhà nước. Các chính sách đều phải hướng tới mục tiêu tạo thuận lợi cho người dân và doanh nghiệp ổn định đời sống, phát triển sản xuất, mở rộng kinh doanh, nhất là trong tình hình mới, trong thích ứng an toàn, linh hoạt với đại dịch Covid-19... Các cơ chế, chính sách phải hướng về thực tế đời sống, khơi dậy sức dân, động viên doanh nghiệp để tạo được nguồn lực mạnh mẽ. Bên cạnh đó, đối với những vấn đề, mô hình mới, cần được nhìn nhận, nghiên cứu kỹ lưỡng, toàn diện, không chỉ dưới góc độ phát triển kinh tế mà cần chú trọng yếu tố quốc phòng, an ninh, hội nhập, ổn định chính trị và trật tự, an toàn xã hội.

Áp dụng chính sách đặc thù không có nghĩa là đặc quyền mà rất cần được các cơ quan chức năng giám sát, kiểm tra để phòng ngừa từ xa những sai phạm, sai lầm

trong quá trình thực hiện. Việc phát hiện kịp thời những vấn đề, vướng mắc sẽ góp phần quan trọng để các cơ quan chức năng xác định những điểm yếu trong xây dựng, thực thi chính sách, từ đó bổ sung, sửa đổi kịp thời, qua đó xây dựng mô hình chính quyền đô thị tự chủ, linh hoạt, sáng tạo, thích ứng hội nhập đáp ứng được công cuộc cải cách thể chế hành chính.

Việc áp dụng thí điểm tổ chức mô hình chính quyền đô thị đối với các thành phố Hà Nội, Đà Nẵng và thực hiện ngay ở Thành phố Hồ Chí Minh đặt ra yêu cầu là cần phải tiếp tục hoàn thiện thể chế hành chính đô thị, nhất là về cải cách tổ chức bộ máy hành chính nhà nước tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả, nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức của thành phố, xây dựng mô hình chính quyền đô thị tự chủ, linh hoạt, sáng tạo, phù hợp, thích ứng hội nhập để đáp ứng công cuộc cải cách thể chế hành chính hiện nay...

**** Thành phố Thủ Đức - mô hình thành phố trong thành phố***

Với nền tảng khoa học công nghệ, giáo dục phát triển, nhân lực trình độ cao, thành phố Thủ Đức có tiềm năng phát triển mô hình kinh tế tri thức, liên kết với Bình Dương, Đồng Nai để tạo thành vùng đổi mới sáng tạo lan tỏa. Việc phát triển Thành phố Hồ Chí Minh nói chung, thành phố Thủ Đức nói riêng không thể tách rời với việc thực hiện quy hoạch vùng Thành phố Hồ Chí Minh. Dưới góc độ quy hoạch, phải giải quyết bài toán về nguồn lực tài chính từ nguồn vốn xã hội hóa dựa trên những bản quy hoạch đủ sức hấp dẫn doanh nghiệp cũng như tạo ra tương đương số lượng việc làm thu nhập cao và môi trường sống chất lượng cao tương xứng. Việc quy hoạch phát triển dựa trên mối liên kết này sẽ thúc đẩy sự phát triển đột phá không chỉ cho thành phố Thủ Đức nói riêng và Thành phố Hồ Chí Minh nói chung, mà đó là sự phát triển cho cả khu vực.

**** Vị trí pháp lý của thành phố Thủ Đức:***

Điều 51 Luật Tổ chức chính quyền địa phương quy định, chính quyền địa phương ở thành phố thuộc thành phố trực thuộc trung ương là cấp chính quyền địa phương gồm có Hội đồng nhân dân thành phố thuộc thành phố trực thuộc trung ương và Ủy ban nhân dân thành phố thuộc thành phố trực thuộc trung ương. Nghị quyết của Quốc hội về tổ chức chính quyền đô thị tại thành phố Hồ Chí Minh ngày 16/11/2020 cũng khẳng định chính quyền địa phương ở thành phố thuộc thành phố Hồ Chí Minh

có HĐND và UBND. Như vậy, có thể khẳng định rằng, chính quyền địa phương tại thành phố Thủ Đức sẽ có HĐND và UBND.

Khác với HĐND hoạt động không thường xuyên, UBND là thiết chế hoạt động thường xuyên, liên tục, thực hiện chức năng quản lý theo sự phân cấp. Chính vì vậy, trong mối tương quan với cơ quan dân cử thì cơ quan hành chính luôn thể hiện tính năng động, kịp thời. Với tư duy đó, hoạt động của thành phố Thủ Đức có đạt tính hiệu quả, sáng tạo hay không phải phụ thuộc rất nhiều vào hoạt động của UBND thành phố Thủ Đức.

Như vậy, khi thành phố Thủ Đức được thành lập và đi vào hoạt động thì vấn đề trao quyền cho UBND thành phố Thủ Đức đóng vai trò quyết định, ảnh hưởng lớn đến hoạt động của chính quyền địa phương nơi đây. Trao quyền cho chính quyền thành phố Thủ Đức không chỉ đơn giản là, trao nhiệm vụ và buộc chính quyền thành phố Thủ Đức tuân theo các quy định trong nghị định, thông tư, văn bản hướng dẫn của cấp trên, mà cần phải trao quyền tự do lựa chọn phương pháp, cách thức thực hiện các nhiệm vụ của mình. Nói cách khác, UBND thành phố Thủ Đức cần được trao những quyền hạn cụ thể trên cơ sở phát huy sự chủ động, sáng tạo, xứng tầm với tên gọi *thành phố thuộc thành phố trực thuộc trung ương*.

Trong bối cảnh Nghị quyết số 54/2017/QH14 đã có hiệu lực pháp luật và việc thành lập thành phố Thủ Đức đang là một tất yếu thì những vấn đề về thẩm quyền của chính quyền thành phố Thủ Đức cũng cần có những thay đổi nhằm bảo đảm cho việc thực hiện cơ chế, chính sách đặc thù. Sẽ không thể có những chính sách đặc thù nếu không có những thẩm quyền mang tính đặc thù. Chính vì vậy, thừa nhận những đặc thù trong thẩm quyền của chính quyền thành phố Thủ Đức là lời giải hợp lý nhất cho việc thực hiện cơ chế, chính sách đặc thù của thành phố Thủ Đức.

Hoạt động quản lý của chính quyền địa phương ở thành phố Thủ Đức chắc chắn sẽ tác động đến toàn bộ dân cư và tất cả các lĩnh vực quản lý nhà nước trong phạm vi thành phố Thủ Đức. Mặc dù, Đề án thành lập xác định thành phố Thủ Đức là đơn vị hành chính cấp huyện. Tuy nhiên, với những thế mạnh và sự kỳ vọng của chính quyền thành phố Hồ Chí Minh cũng như cả nước, không thể xác định thẩm quyền của chính quyền thành phố Thủ Đức chỉ ngang tầm với các đơn vị hành chính cấp huyện. Hiện nay, quy định của Hiến pháp năm 2013, Luật Tổ chức Chính quyền địa phương đều

không tạo ra sự khác biệt trong thẩm quyền của thành phố thuộc thành phố trực thuộc trung ương. Do đó, dựa vào các quy định pháp luật hiện hành cũng như những thế mạnh về kinh tế, văn hóa, xã hội, có thể xác định thẩm quyền của thành phố Thủ Đức thuộc thành phố Hồ Chí Minh như sau:

Việc xác định thẩm quyền chung phải căn cứ vào nhiều tiêu chí bởi xác định đúng thẩm quyền của các chủ thể sẽ tạo điều kiện cho bộ máy nhà nước hoạt động chính xác, nhịp nhàng và đạt hiệu quả. Nếu xác định thẩm quyền của thành phố Thủ Đức ngang với thẩm quyền của đơn vị hành chính cấp tỉnh thì dẫn đến sự chông chéo với thẩm quyền của thành phố Hồ Chí Minh. Do đó, thẩm quyền của thành phố Thủ Đức dù có được “mạnh” trao cho lớn đến đâu thì cũng không thể ngang với thẩm quyền của đơn vị hành chính cấp tỉnh. *Đây là vấn đề có tính nguyên tắc đầu tiên cần chú ý.*

Theo Điều 4 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 đã được sửa đổi, bổ sung một số điều năm 2020, HĐND thành phố thuộc thành phố trực thuộc trung ương có quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật với tên gọi là nghị quyết và UBND thành phố thuộc thành phố trực thuộc trung ương có quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật với tên gọi là quyết định. Xét về vị trí thang bậc pháp lý, văn bản quy phạm pháp luật của chính quyền địa phương thành phố thuộc thành phố trực thuộc trung ương xếp sau văn bản quy phạm pháp luật của chính quyền địa phương ở đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt. Do đó, thẩm quyền của thành phố Thủ Đức cũng không thể ngang với thẩm quyền của đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt. *Đây là vấn đề có tính nguyên tắc thứ hai cần lưu ý.*

Việc thành lập, phân loại, thay đổi các đơn vị hành chính lãnh thổ là tiền đề để một quốc gia tiến hành các biện pháp phát triển kinh tế và quản lý xã hội. Thông thường, nếu có xu hướng sáp nhập các đơn vị hành chính lãnh thổ nhỏ lại thành một đơn vị lớn hơn, tạo tiền đề cho việc quản lý kinh tế, quy hoạch đô thị được thuận lợi thì cần tăng thẩm quyền tương xứng với nhiệm vụ, quyền hạn được giao. Ngoài ra, với các thế mạnh về quy mô dân cư và diện tích, trình độ phát triển kinh tế - xã hội của thành phố Thủ Đức, cần mạnh dạn trao thêm quyền cho thành phố Thủ Đức. Vấn đề trao thêm quyền cho thành phố Thủ Đức đến đâu phụ thuộc vào chính quyền trung ương. Theo đó, việc trao quyền cho thành phố Thủ Đức phải hướng đến mục đích tạo

ra sự chủ động, sáng tạo trong thu hút các nguồn đầu tư cũng như giảm thiểu mọi hàng rào ngăn cản các nguồn lực phát triển thành phố Thủ Đức. Có ý kiến cho rằng việc tăng thẩm quyền cho chính quyền địa phương nói chung và chính quyền thành phố Thủ Đức nói riêng sẽ có thể dẫn đến tình trạng thoát ly, địa phương cục bộ. Tuy nhiên, vấn đề này không đáng lo ngại bởi các thẩm quyền mang tính chất đặc thù, có tính đột phá được đề xuất áp dụng cho thành phố Thủ Đức sẽ phải được đánh giá tác động một cách toàn diện, khoa học, khách quan. Sự cào bằng trong cơ chế trao quyền sẽ không thể giúp cho thành phố Thủ Đức phát triển mạnh mẽ. Trong khi các nước đang phát triển rất cần thu hút vốn để tạo nhiều công ăn việc làm và thực hiện công nghiệp hóa thì các công ty, tập đoàn kinh doanh lại cần đến những nơi hội đủ những ưu thế tổng hợp mang tính toàn cầu. Theo xu hướng đó, các đơn vị hành chính hội đủ những ưu thế tổng hợp được hình thành vì mục đích khai thác hợp lý tiềm năng tự nhiên cho nhu cầu phát triển kinh tế vùng miền và của cả nước thì nên được hưởng quy chế hành chính đặc thù. Với các thế mạnh mang tính tổng hợp, thành phố Thủ Đức hoàn toàn có thể thúc đẩy kinh tế phát triển nếu được trao quyền tương xứng. [48]

Thành phố Hồ Chí Minh là đầu tàu của cả nước về phát triển kinh tế nhưng những thách thức về ô nhiễm môi trường, ùn tắc giao thông, tệ nạn xã hội... luôn là vấn đề cấp bách phải giải quyết. Sự phát triển như hiện nay của Thành phố đang đòi hỏi một bộ máy tổ chức chính quyền đô thị phù hợp với những yếu tố, điều kiện phát triển trong điều kiện mới. Ở nước ta hiện nay, quá trình đô thị hóa đang diễn ra mạnh mẽ. Các đô thị ngày càng được mở rộng, đóng vai trò là trung tâm phát triển kinh tế, chính trị, văn hóa, xã hội ở các cấp độ khác nhau. Thực tế cho thấy, đô thị có tính tập trung rất cao, xét trên nhiều phương diện: tập trung về dân cư; tập trung các đầu mối giao thông, hành chính, hàng hóa, dịch vụ, thông tin, giao lưu trong sản xuất và thương mại. Bên cạnh đó, đô thị có tính đồng bộ và thống nhất; cơ sở hạ tầng đô thị cần phải là những mạng lưới xuyên suốt, ít bị phụ thuộc bởi ranh giới hành chính. Do vậy, hoạt động quản lý nhà nước trong các lĩnh vực tại đô thị có tính liên kết với nhau chặt chẽ; chính quyền đô thị có tính thống nhất cao trong chỉ đạo công việc, đòi hỏi sự nhanh nhạy, quyết liệt trong giải quyết các vấn đề phát sinh. Với những đặc thù đó, đòi hỏi bộ máy chính quyền đô thị phải được tổ chức theo hướng gọn nhẹ, thông suốt, linh hoạt, bảo đảm tính hiệu lực, hiệu quả trong quản lý.

Thành phố Hồ Chí Minh là đô thị loại đặc biệt, đông dân nhất cả nước; là đầu mối giao thông nối liền các tỉnh trong vùng Đông Nam Bộ và Tây Nam Bộ; là cửa ngõ giao thương quốc tế, đồng thời là trung tâm kinh tế, văn hóa – du lịch, giáo dục – khoa học kỹ thuật, y tế lớn của cả nước và khu vực. Việc đề xuất thành lập thành phố Thủ Đức thuộc thành phố Hồ Chí Minh trên cơ sở sáp nhập quận 2, quận 9 và quận Thủ Đức, tạo tiền đề pháp lý tổ chức mô hình chính quyền đô thị, đáp ứng yêu cầu quản lý hành chính nhà nước trên địa bàn; phù hợp với chủ trương, đường lối của Đảng về tinh gọn bộ máy hành chính nhà nước, giảm biên chế và nâng cao hiệu lực, hiệu quả trong hoạt động của chính quyền các cấp. Từ đó, thành phố Hồ Chí Minh có thể đóng góp nhiều hơn nữa cho cả nước và có điều kiện hỗ trợ phát triển vùng kinh tế trọng điểm phía Nam, xứng tầm là một thành phố lớn trong khu vực và quốc tế.

Mô hình thành phố thuộc thành phố trực thuộc trung ương là một mô hình mới, chưa có trong tiền lệ nhưng đã được quy định trong Hiến pháp năm 2013 (Điều 110), Luật Tổ chức chính quyền địa phương (Điều 2) và mới đây nhất là Nghị quyết số 131/2020/QH14 của Quốc hội về tổ chức chính quyền đô thị tại thành phố Hồ Chí Minh. Hiện thành phố Hồ Chí Minh đang đẩy nhanh tiến độ lập nhiệm vụ và đề án điều chỉnh quy hoạch xây dựng thành phố đến năm 2030 tầm nhìn 2050. Quá trình điều chỉnh quy hoạch chung xây dựng thành phố Hồ Chí Minh sẽ thực hiện đồng thời với việc lập quy hoạch đô thị sáng tạo phía đông là thành phố Thủ Đức. Theo đó, quy hoạch thành phố Thủ Đức sẽ gắn trong quy hoạch chung xây dựng thành phố Hồ Chí Minh. Dự kiến thành phố Hồ Chí Minh sẽ hoàn thành và trình Thủ tướng phê duyệt năm 2022.

Việc Hiến pháp năm 2013 quy định về đơn vị hành chính tương đương trong cấu trúc hành chính của thành phố trực thuộc Trung ương và Luật Tổ chức chính quyền năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2017, 2019) quy định về thành phố thuộc thành phố trực thuộc Trung ương xuất phát từ nhiều căn cứ lý luận và thực tiễn trong quá trình xây dựng và phát triển đô thị nói chung và phát triển mô hình thành phố trực thuộc Trung ương nói riêng ở Việt Nam.

Thứ nhất, các thành phố trực thuộc Trung ương ở Việt Nam có vị trí, vai trò rất quan trọng trong sự phát triển đất nước và thường đóng vai trò là các trung tâm, đầu tàu phát triển của cả nước, liên vùng, của vùng, thúc đẩy, dẫn dắt, tạo động lực phát

triển cho các địa phương khác. Tuy nhiên, xét trên bình diện pháp lý, địa vị pháp lý của các thành phố trực thuộc Trung ương là đồng cấp với các tỉnh và đều được gọi chung là “cấp tỉnh”.

Thứ hai, chính vì đều ở vị trí “cấp tỉnh” nên mô hình tổ chức và hoạt động của chính quyền thành phố trực thuộc Trung ương không có nhiều khác biệt so với chính quyền tỉnh tại các địa phương trong cả nước.

Thứ ba, đều là đơn vị hành chính cấp tỉnh, nhưng trong cấu trúc hành chính - lãnh thổ lại có sự không đồng nhất giữa thành phố trực thuộc Trung ương và các tỉnh. Trước Hiến pháp năm 2013, trong cấu trúc hành chính của tỉnh bao gồm huyện, thành phố thuộc tỉnh, thị xã, nhưng trong cấu trúc hành chính của thành phố trực thuộc Trung ương chỉ bao gồm quận, huyện, thị xã mà không có đơn vị thành phố. Theo quy định phân loại đô thị: Thành phố là những đô thị đã được xếp loại từ loại I, II, III và thị xã chỉ được xếp loại IV, V. Điều này dẫn đến hệ lụy là tại các thành phố trực thuộc Trung ương ngoại trừ khu vực đô thị (nội thành) không thể xây dựng, phát triển các đô thị khác ở cấp độ đô thị loại I, II hoặc loại III như tại các tỉnh. Tình trạng này sẽ không có gì đặc biệt, nếu các thành phố trực thuộc Trung ương tại Việt Nam đã thật sự là những thành phố có diện tích lãnh thổ được đô thị hóa ở tỷ lệ cao, quy mô đô thị chiếm đa số diện tích đất đai so với số lượng các huyện ngoại thành.

Thứ tư, với cấu trúc địa lý và dân cư hiện tại, rõ ràng các thành phố trực thuộc Trung ương đang rất cần phải có các đô thị mới, với đầy đủ tính chất, quy mô, đặc điểm của một đô thị hiện đại, có tính tự chủ cao, chứ không thể chỉ là các cấu trúc đô thị phụ thuộc như một mảnh ghép của một thành phố dưới hình thức một quận trực thuộc.

Thứ năm, trên một phương diện khác, cần thấy rằng, ngoại trừ các thành phố trực thuộc Trung ương hiện nay không có các thành phố trực thuộc, 58 tỉnh còn lại trong cả nước đều có các thành phố trực thuộc tỉnh, không ít địa phương có tới 2 đến 3 thành phố thuộc tỉnh (cả nước hiện tại đang có tới 77 thành phố trực thuộc 58 tỉnh). Như vậy, cùng là một đơn vị hành chính cấp tỉnh, nhưng các tỉnh có các thành phố, thị xã trực thuộc tỉnh, các thành phố trực thuộc Trung ương lại không có các thành phố trực thuộc (ngoại trừ thị xã Sơn Tây vốn là thành phố thuộc tỉnh Hà Tây trước đây, nay thuộc thành phố Hà Nội) đang tạo ra sự bất hợp lý trong cấu trúc hành chính giữa các đơn vị hành chính cấp tỉnh, tạo khó khăn cho sự phát triển của các thành phố trực thuộc Trung ương.

Với các quy định này, việc xây dựng và phát triển thành phố thuộc thành phố trực thuộc Trung ương có cơ sở hiến định và pháp lý vững chắc. Như vậy có thể thấy rằng, mô hình thành phố thuộc thành phố trực thuộc Trung ương đã có cơ sở Hiến pháp và pháp luật khá rõ và chưa được triển khai xây dựng trong thực tế kể từ năm 2013 đến nay. Việc hình thành và phát triển của các thành phố phụ thuộc rất lớn về các tiềm năng và lợi thế phát triển của địa danh nơi xây dựng thành phố. Các tiềm năng lợi thế này được xác định bởi vị trí địa lý, điều kiện phát triển hạ tầng kỹ thuật, các nguồn tài nguyên thiên nhiên, khả năng liên kết, thu hút các nguồn lực, đặc biệt các nguồn lực về lao động, nguồn vốn đầu tư, sự thuận lợi về giao thông vận tải... Tính chất của các tiềm năng, lợi thế của địa danh nơi xây dựng thành phố khá đa dạng và không giống nhau giữa các thành phố. Tính chất các tiềm năng, lợi thế của mỗi địa danh là cơ sở để định hướng phát triển thành phố theo các lĩnh vực kinh tế - xã hội khác nhau. Thành phố thiên về phát triển công nghiệp - dịch vụ; thành phố thiên về lô-gi-s-tíc; thành phố thiên về phát triển khoa học - công nghệ cao; thành phố thiên về dịch vụ, du lịch, nghỉ dưỡng... Do vậy, việc phát hiện chính xác tiềm năng, lợi thế của mỗi địa danh để phát triển thành phố, để định hướng ưu tiên phát triển là yêu cầu quan trọng khi tiến hành quy hoạch đô thị trong quá trình đô thị hóa. Đối với thành phố thuộc thành phố trực thuộc Trung ương cần thiết phải xuất phát từ các tiềm năng, lợi thế cụ thể của từng thành phố để tạo sự đồng bộ liên thông giữa các đô thị vệ tinh, vừa giảm tải cho đô thị trung tâm, vừa bảo đảm cho thành phố trực thuộc Trung ương phát triển một cách toàn diện, cân đối, có sức mạnh tổng hợp, tạo động lực phát triển cho toàn vùng và toàn quốc.

Định hướng phát triển của thành phố trực thuộc Trung ương là yếu tố chi phối sự phát triển của hệ thống các đô thị trực thuộc, đặc biệt là các thành phố. Quy hoạch phát triển chung của toàn thành phố trực thuộc Trung ương quyết định vị trí, vai trò cụ thể của mỗi thành phố trực thuộc. Theo đó, mỗi thành phố trực thuộc vừa phải là một bộ phận hợp thành cấu trúc đô thị của thành phố trực thuộc Trung ương, vừa phải là một đô thị độc lập, có tính tự chủ cao trong phát triển để chủ động phát huy tiềm năng, lợi thế từ vị trí của thành phố trực thuộc Trung ương và từ lợi thế của chính bản thân mình. Do vậy, mối liên kết và sự phân công vai trò, vị trí của các thành phố vệ tinh trong quy hoạch phát triển chung của toàn thành phố trực thuộc Trung ương, phải bảo

đảm phát huy được sức mạnh của đại đô thị. Mặt khác, sự hỗ trợ, giúp đỡ của thành phố trực thuộc Trung ương, đặc biệt là đô thị trung tâm là những điều kiện quan trọng để các thành phố trực thuộc phát triển theo định hướng quy hoạch, vừa bảo đảm đầu tư có trọng tâm, trọng điểm, không trùng lặp với các công trình dùng chung, vừa bảo đảm khả năng tự chủ trong phát triển của mỗi thành phố thành viên. [69]

Quốc hội đã thông qua Nghị quyết của Quốc hội về tổ chức chính quyền đô thị tại thành phố Hồ Chí Minh. Đây được xem là bước đi đột phá trong đổi mới mô hình tổ chức chính quyền địa phương. Việc xây dựng chính quyền đô thị để giải quyết các vấn đề lớn của đô thị đặc biệt, phát huy tốt nhất vai trò, vị trí của thành phố Hồ Chí Minh đối với vùng và cả nước; đáp ứng yêu cầu phát triển nhanh và bền vững... là cần thiết và hợp lý.

Xây dựng chính quyền đô thị để giải quyết các vấn đề lớn của đô thị đặc biệt, phát huy tốt nhất vai trò, vị trí của Thành phố Hồ Chí Minh đối với vùng và cả nước; đáp ứng yêu cầu phát triển nhanh, bền vững. Đây được xem là bước đột phá trong đổi mới mô hình tổ chức chính quyền địa phương. Thành phố Hồ Chí Minh là đô thị đặc biệt, đầu tàu kinh tế, có sức thu hút, lan tỏa lớn của vùng kinh tế trọng điểm phía Nam. Quy mô và mật độ dân cư cao nhất cả nước (thống kê năm 2020, thành phố có 9 triệu dân, thực tế có trên 10 triệu người đang sinh sống, học tập và làm việc), đóng góp gần 1/4 GDP cả nước.

Với quy mô kinh tế và cường độ hoạt động kinh tế và nhiều mặt lớn nhất cả nước, yêu cầu đặt ra là các quyết định quản lý hành chính của chính quyền thành phố phải được triển khai đến chính quyền cơ sở, người dân và doanh nghiệp nhanh và chính xác; được thi hành kịp thời, đồng bộ, hạn chế việc các cấp trung gian diễn đạt và hướng dẫn lại. Đồng thời, do hoạt động kinh tế của thành phố có tính chất liên thông, liên kết; việc cung cấp các dịch vụ hạ tầng như điện, nước, thoát nước, xử lý rác, giao thông công cộng, y tế, giáo dục đòi hỏi phải được quy hoạch và thực hiện thống nhất, đồng bộ toàn thành phố, không phụ thuộc vào địa giới hành chính quận, huyện, phường, xã, thị trấn... Hơn nữa, với biến động kinh tế, xã hội, môi trường, an ninh, dân cư tăng nhanh sẽ cần một bộ máy chính quyền đô thị hiện đại. Thực tế ở các nước phát triển, bộ máy chính quyền đô thị cũng khác vùng nông thôn.

Mặt khác, Thành phố Hồ Chí Minh đã có kinh nghiệm thí điểm thành công việc không tổ chức Hội đồng nhân dân ở tất cả quận, huyện, phường trên địa bàn thành phố (từ năm 2009-2016). Đánh giá gần 7 năm thực hiện thí điểm đã cho thấy nhiều kết quả tích cực như: tinh gọn bộ máy, khắc phục sự trùng lặp về chức năng, nhiệm vụ của các ngành, các cấp, tiết kiệm ngân sách, bảo đảm tính thống nhất, thông suốt, nâng cao năng lực, hiệu quả của bộ máy chính quyền nhà nước, phát huy được quyền làm chủ trực tiếp của nhân dân ở cơ sở. Do giảm tầng nấc, không phải thông qua nhiều cấp chính quyền nên thời gian triển khai các kế hoạch được nhanh hơn, chính xác hơn, phù hợp với tính chất, yêu cầu quản lý của một đô thị đông dân. Hoạt động giám sát tiếp tục được phát huy thông qua đại biểu Quốc hội, đại biểu Hội đồng Nhân dân thành phố, Ủy ban Mặt trận tổ quốc và các tổ chức chính trị - xã hội... Việc thực hiện quyền dân chủ của nhân dân trên địa bàn vẫn được bảo đảm, một số mặt thực hiện dân chủ cơ sở được tăng cường, kinh tế - xã hội phát triển, an ninh quốc phòng giữ vững, đời sống các mặt của người dân không ngừng tăng lên. Đây là một trong những cơ sở thực tiễn cho thấy hiệu quả hoạt động của bộ máy chính quyền không phụ thuộc vào việc tổ chức Hội đồng Nhân dân trải đều trên tất cả các cấp hành chính. Trong khi đó, khi tổ chức lại Hội đồng Nhân dân huyện, quận, phường nhiệm kỳ 2016-2021, nhân sự Hội đồng Nhân dân tăng lên trên 8.300 người, ngân sách chi khoảng 47 tỉ đồng/năm.

Về cơ sở chính trị, pháp lý, Nghị quyết Đại hội XII của Đảng và sau đó là Nghị quyết 18-NQ/TW, Hội nghị Trung ương lần thứ 6 (khóa XII) đã xác định: “Tiếp tục sửa đổi, bổ sung, hoàn thiện thể chế xây dựng chính quyền địa phương theo hướng phân định rõ hơn tổ chức bộ máy chính quyền đô thị, nông thôn, hải đảo, đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt”. Theo Hiến pháp năm 2013: “Cấp chính quyền địa phương gồm có Hội đồng Nhân dân và Ủy ban Nhân dân được tổ chức phù hợp với đặc điểm nông thôn, đô thị, hải đảo, đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt do luật định”. Luật Sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Tổ chức Chính phủ và Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2019 đã có quy định cụ thể hơn về cấp chính quyền địa phương.

Xuất phát từ cơ sở thực tiễn, cơ sở chính trị và căn cứ pháp lý hiện hành, việc trình, ban hành Nghị quyết của Quốc hội về tổ chức chính quyền đô thị tại Thành

phố Hồ Chí Minh là cần thiết và phù hợp quy định. Đây được xem là thời điểm chín muồi. Tổ chức chính quyền đô thị tại Thành phố Hồ Chí Minh theo đề án được trình nhằm tinh gọn, hợp lý, hoạt động hiệu lực, hiệu quả dưới sự lãnh đạo của Đảng và phát huy quyền làm chủ của nhân dân; phát huy tính tự chủ, tự chịu trách nhiệm và tính minh bạch trong quản lý của chính quyền thành phố; nâng cao đời sống vật chất, tinh thần cho nhân dân; góp phần xây dựng hệ thống chính trị vững mạnh.

Mô hình tổ chức chính quyền đô thị tại Thành phố Hồ Chí Minh được kỳ vọng có sự thay đổi không chỉ là việc thay “chiếc áo đã quá chật” mà sự chuyển động của mô hình mới sẽ gắn với đổi mới cơ chế, chính sách, đẩy mạnh phân cấp, ủy quyền, đẩy mạnh cải cách hành chính, cải cách chế độ công vụ, công chức, xây dựng chính quyền điện tử, nâng cao tính tự chủ, tự chịu trách nhiệm, phát huy tính chủ động sáng tạo của chính quyền Thành phố Hồ Chí Minh, bảo đảm sự ổn định và phát triển thành phố. Nhiều đòi hỏi của cuộc sống thúc giục chúng ta tiếp tục đổi mới để phục vụ nhân dân ngày càng tốt hơn. Tổ chức chính quyền đô thị tại Thành phố Hồ Chí Minh, thành phố Anh hùng, thành phố vinh dự mang tên Chủ tịch Hồ Chí Minh sẽ là một dấu mốc có ý nghĩa trong hành trình đổi mới.

Việc thành lập thành phố Thủ Đức thuộc Thành phố Hồ Chí Minh với mục tiêu là phát triển kinh tế, xã hội nhanh và bền vững, tạo động lực cho thành phố Thủ Đức phát triển làm đầu tàu cho phát triển kinh tế của Thành phố Hồ Chí Minh. Tuy nhiên, việc thành lập thành phố Thủ Đức đã và đang đặt ra nhiều vấn đề như: thể chế kinh tế, thể chế hành chính, việc tổ chức bộ máy chính quyền đô thị, cơ chế, chính sách đặc thù... Vấn đề đặt ra không chỉ ở thành phố Thủ Đức mà tương lai sẽ có thể thành lập thêm nhiều thành phố thuộc thành phố trực thuộc Trung ương thì cần phải có cơ chế, chính sách đặc thù nhằm tối ưu hóa sự phát triển để đạt được mục tiêu quản lý nhà nước. Mà những cơ chế, chính sách đặc thù này được quy định bởi cơ quan có thẩm quyền như: Quốc hội, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ... Những cơ quan có thẩm quyền này phải tuân thủ Hiến pháp và hệ thống pháp luật. Do đó, việc thành lập đơn vị hành chính thành phố trong thành phố đòi hỏi phải có quá trình thí điểm, rút kinh nghiệm để từng bước hoàn thiện.

**** Quá trình xây dựng chính quyền đô thị không có HĐND cấp quận, phường tại Thành phố Hồ Chí Minh***

Chính quyền địa phương ở Thành phố Hồ Chí Minh, thành phố thuộc Thành phố Hồ Chí Minh, huyện, xã, thị trấn là cấp chính quyền địa phương gồm có Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân; chính quyền địa phương ở quận và phường tại thành phố là Ủy ban nhân dân quận, Ủy ban nhân dân phường. Việc tổ chức chính quyền đô thị không chỉ bao gồm quy định bộ máy chính quyền địa phương có tính đặc thù ở đô thị lớn mà có các quy định đặc thù về phân cấp quản lý, chính sách tài chính để làm cho bộ máy hành chính hoạt động hiệu quả hơn, tự chịu trách nhiệm cao hơn.

Các nội dung này đối với Thành phố Hồ Chí Minh đã được Quốc hội quy định qua một nghị quyết riêng, là Nghị quyết 54/2017/QH14 về thí điểm cơ chế, chính sách đặc thù phát triển Thành phố Hồ Chí Minh. Như vậy, thực hiện chính quyền đô thị ở Thành phố Hồ Chí Minh theo đề án Chính phủ trình Quốc hội mang tính đồng bộ, toàn diện, khác với khi Hà Nội và Đà Nẵng thực hiện thí điểm chính quyền đô thị.

Bước đột phá xây dựng Chính quyền đô thị không có HĐND cấp quận, phường tại thành phố Hồ Chí Minh: Dưới cấp hành chính quận sẽ tổ chức UBND cấp phường. Công chức phường là công chức của quận được phân bổ trên địa bàn phường. Địa bàn đang đô thị hóa thuộc 06 quận và 02 huyện được tổ chức thành các khu đô thị với một cấp chính quyền đô thị hoàn chỉnh trực thuộc chính quyền đô thị cấp thành phố. Mỗi khu đô thị là một cấp chính quyền đô thị, trực thuộc chính quyền đô thị Thành phố. Những khu vực này có cơ cấu giống như 05 thành phố trực thuộc Trung ương.

Dưới cấp này là UBND cấp phường/xã. Cấp chính quyền đô thị này ngang cấp quận, nhưng có một cấp chính quyền nữa ở dưới. Tuy nhiên, Đề án này đã không được chấp thuận do có nhiều vấn đề vướng mắc cả về lý luận và thực tiễn cần được tiếp tục xem xét, nghiên cứu. Tiếp đó, Thành phố đã tiến hành các bước để kiến nghị Bộ Chính trị cho phép được thực hiện thí điểm mô hình chính quyền đô thị. Căn cứ xây dựng Đề án này là Nghị quyết số 18-NQ/TW của Hội nghị Trung ương lần thứ sáu, khóa XII về tiếp tục đổi mới, sắp xếp tổ chức bộ máy chính trị tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả và Nghị quyết số 56/2017/QH14 của Quốc hội về tiếp tục cải cách tổ chức bộ máy hành chính nhà nước tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả. Từ tháng 10/2019, Đề án chính quyền đô thị Thành phố Hồ Chí Minh chính thức được khởi động lại khi dự thảo văn bản kiến nghị được Bộ Chính trị chấp thuận cho thí điểm mô hình chính quyền đô thị.

Điểm đáng chú ý là so với 04 thành phố vệ tinh trong Đề án năm 2012, Đề án mới chỉ đề xuất xây dựng thành phố phía Đông (Quận 2, Quận 9 và quận Thủ Đức) theo hướng “thành phố thuộc Thành phố Hồ Chí Minh”. Cụ thể, mô hình tổ chức chính quyền đô thị thành phố sẽ theo hướng tổ chức một cấp chính quyền (cấp thành phố) và hai cấp hành chính (quận, huyện, thành phố thuộc thành phố và phường, xã, thị trấn). Thành phố đề xuất không tổ chức HĐND ở quận, huyện, thành phố thuộc thành phố mà chỉ tổ chức cơ quan hành chính theo thiết chế UBND (tương tự là ở phường, xã, thị trấn). Ngoài ra, Đề án nêu rõ định hướng tổ chức lại các đơn vị hành chính (Quận 2, Quận 9, quận Thủ Đức) thuộc Khu đô thị sáng tạo phía Đông (thành lập thành phố thuộc Thành phố Hồ Chí Minh). Xây dựng mô hình chính quyền đô thị nhằm mục đích tạo điều kiện thuận lợi thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội, chăm lo các vấn đề an sinh xã hội cho người dân được tốt hơn. Tuy nhiên, xây dựng chính quyền đô thị của Thành phố cũng đặt ra một số vấn đề cần quan tâm, đó là:

Thứ nhất, cần khẳng định vai trò lãnh đạo của Đảng trong bộ máy chính quyền đô thị theo nguyên tắc đảm bảo tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với cả hệ thống chính quyền từ Thành phố đến cơ sở. Vai trò lãnh đạo trực tiếp, toàn diện của Đảng bộ Thành phố theo nguyên tắc tập trung dân chủ trong Đảng, đề cao vai trò, trách nhiệm nêu gương của cá nhân, nhất là người đứng đầu tổ chức, chính quyền, cơ quan, đơn vị trong hệ thống chính trị thành phố.

Thứ hai, vấn đề về cơ chế giám sát của người dân: khi không tổ chức HĐND ở huyện, quận, phường, xã thì cần phải xây dựng cơ chế giám sát của các tổ chức chính trị - xã hội, các tổ chức đại diện cho người dân (Mặt trận Tổ quốc Việt Nam) nhằm đảm bảo dân chủ, sự kiểm soát quyền lực của nhân dân. Do đó, cần phát huy vai trò của Mặt trận Tổ quốc các cấp trong tham gia giám sát hoạt động của UBND, phối hợp trong việc giải quyết các vấn đề ở địa phương, thực thi quyền giám sát và phản biện xã hội đối với các hoạt động của chính quyền để thay thế chức năng giám sát do không tổ chức HĐND.

Thứ ba, nghiên cứu vấn đề lợi ích mang lại cho Nhà nước, cho xã hội, cho nhân dân Thành phố khi triển khai Đề án.

Thứ tư, đảm bảo mô hình chính quyền đô thị phải phù hợp với Hiến pháp, pháp luật và hợp lòng dân.

Thứ năm, khi triển khai chính quyền đô thị cần đặt vấn đề dân chủ lên trên hết nhằm bảo đảm phát triển bền vững, bảo đảm quyền và lợi ích của người dân tại đô thị, nhất là thực hiện quyền lực ở địa phương trực tiếp hoặc gián tiếp qua cơ quan đại diện bầu ra là HĐND cũng như cơ quan hành chính của chính quyền đô thị mà người đứng đầu do cử tri trực tiếp bầu ra hoặc cơ quan đại biểu bầu.

Do đặc điểm, đặc thù, đặc trưng riêng và do yêu cầu, nhiệm vụ quản lý khác với địa bàn nông thôn đòi hỏi chính quyền đô thị phải hết sức tập trung, hết sức thống nhất, hết sức năng động và nhanh nhạy trong điều hành, giải quyết công việc, giải quyết các bức xúc của người dân. Do đó ở các đô thị (các thành phố trực thuộc Trung ương, thành phố thị xã thuộc tỉnh) chỉ tổ chức một cấp chính quyền gồm có Hội đồng Nhân dân và Ủy ban Nhân dân còn ở các quận, phường chỉ tổ chức Ủy ban Nhân dân. Đây là sự kế thừa có chọn lọc những quy định về tổ chức chính quyền nhân dân ở các thị xã, thành phố. Đồng thời là sự vận dụng hợp lý kinh nghiệm tổ chức chính quyền đô thị của các nước trên thế giới vào Việt Nam trong quá trình mở cửa hội nhập. Đồng thời, không tổ chức Hội đồng nhân dân huyện, quận, phường là để nâng cao hiệu lực, hiệu quả của chính quyền địa phương để chính quyền địa phương phục vụ tốt hơn, có trách nhiệm hơn với người dân địa phương. Đây là chủ trương đúng và sáng suốt của Đảng và Nhà nước ta trong tiến trình cải cách, kiện toàn bộ máy nhà nước, kiện toàn bộ máy chính quyền địa phương, chính quyền của nhân dân. Từ quan điểm nhận thức như vậy, trong kiện toàn tổ chức hợp lý chính quyền địa phương ở Việt Nam hiện nay như trên đã phân tích thì việc không tổ chức Hội đồng Nhân dân huyện, quận, phường là cần thiết, là sự tính toán cân nhắc có cơ sở khoa học của Trung ương Đảng và sự tính toán cân nhắc cẩn trọng đó không ngoài mục đích đảm bảo cho chính quyền của địa phương ở Việt Nam thực sự là chính quyền của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân.

Thực hiện thí điểm không tổ chức Hội đồng Nhân dân huyện, quận, phường đã đạt được các mục tiêu, yêu cầu, nhiệm vụ đề ra, tạo được một bước đột phá trong cải cách hoàn thiện bộ máy chính quyền địa phương, góp phần tổ chức hợp lý chính quyền địa phương, phân biệt rõ sự khác nhau giữa tổ chức chính quyền đô thị và nông thôn, đảm bảo tính thống nhất, thông suốt, hiệu lực và hiệu quả của bộ máy chính quyền nhà nước; thực hiện đúng nguyên tắc tập trung dân chủ trong quản lý điều hành của Ủy ban Nhân dân, đồng thời phát huy tính chủ động, trách nhiệm của người đứng đầu cơ

quan hành chính, việc giám sát, kiểm tra đối với hoạt động của các cơ quan nhà nước trên địa bàn quận, huyện, phường được tăng cường, quyền dân chủ của người dân vẫn được đảm bảo, quyền dân chủ trực tiếp của người dân được mở rộng, an ninh chính trị, trật tự, an toàn xã hội được bảo đảm, kinh tế xã hội tiếp tục ổn định và phát triển, vai trò lãnh đạo của Đảng được phát huy và tăng cường. Thực tiễn là chân lý, kết quả đạt được trong thực hiện thí điểm không tổ chức Hội đồng Nhân dân huyện, quận, phường một lần nữa khẳng định chủ trương, quan điểm của Đảng và Nhà nước về cải cách, hoàn thiện và tổ chức hợp lý chính quyền địa phương ở Việt Nam, đáp ứng yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền của dân, do dân, vì dân, xây dựng nền kinh tế thị trường và mở rộng hội nhập kinh tế quốc tế thời gian qua là hoàn toàn đúng.

3.1.2. Tổ chức hoạt động các cấp hành chính nhà nước tại thành phố Hồ Chí Minh

3.1.2.1. Tổ chức hoạt động cấp thành phố

** Về tổ chức và hoạt động của HĐND Thành phố:*

Trên cơ sở thực hiện các văn bản chỉ đạo, hướng dẫn của Ủy ban Thường vụ Quốc hội, hoạt động của Hội đồng nhân dân, Thường trực Hội đồng nhân dân, các Ban của Hội đồng nhân dân Thành phố nhiệm kỳ 2021 - 2026 đã thực hiện nề nếp, chấp hành theo đúng các quy định của pháp luật. Cụ thể:

- Về tổ chức, Hội đồng nhân dân Thành phố nhiệm kỳ 2021 - 2026 theo quy định thì số lượng đại biểu chuyên trách tối đa là 19 gồm: 01 Chủ tịch, 02 Phó Chủ tịch, 04 Trưởng ban, 08 Phó Trưởng ban, 04 Ủy viên chuyên trách. Tuy nhiên, đến thời điểm hiện nay Hội đồng nhân dân Thành phố có 18 đại biểu chuyên trách (còn khuyết 01 đại biểu chuyên trách là Phó Chủ tịch Hội đồng nhân dân Thành phố). Mỗi Ban của Hội đồng nhân dân Thành phố có 11 thành viên, gồm 01 Trưởng ban, 02 Phó Trưởng ban, 01 Ủy viên chuyên trách và 07 Ủy viên.

- Hội đồng nhân dân Thành phố tham mưu tăng cường sự lãnh đạo của cấp ủy Đảng đối với hoạt động của Hội đồng nhân dân, kịp thời báo cáo Thường trực, Ban Thường vụ Thành ủy các vấn đề khó, phát sinh, vướng mắc của chính quyền Thành phố và mạnh dạn đề ra các giải pháp để tham mưu Thành ủy lãnh đạo kịp thời, có chủ trương cụ thể nhằm giải quyết dứt điểm các vụ việc tồn đọng kéo dài. Ban hành Đề án “*Nâng cao chất lượng và hiệu quả hoạt động giám sát của Hội đồng nhân*

dân Thành phố Hồ Chí Minh trong điều kiện thực hiện chính quyền đô thị nhiệm kỳ 2021 - 2026” góp phần quan trọng trong việc triển khai thực hiện hiệu quả các nhiệm vụ, quyền hạn của Hội đồng nhân dân Thành phố theo Nghị quyết số 131.

** Cơ cấu, thành viên Ủy ban nhân dân Thành phố*

- Căn cứ Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015, Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Tổ chức Chính phủ và Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2019, Nghị quyết số 131, chính quyền địa phương ở Thành phố Hồ Chí Minh là cấp chính quyền gồm có Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân Thành phố. Thực hiện quy định tại Nghị định số 08/2016/NĐ-CP ngày 25 tháng 01 năm 2016 của Chính phủ về quy định số lượng Phó Chủ tịch Ủy ban nhân dân và quy trình, thủ tục bầu, từ chức, miễn nhiệm, bãi nhiệm, điều động, cách chức thành viên Ủy ban nhân dân, Thành phố đã ban hành Quyết định số 52/2021/QĐ-UBND ngày 30 tháng 12 năm 2021 về quy chế làm việc của Ủy ban nhân dân Thành phố Hồ Chí Minh nhiệm kỳ 2021 - 2026. Theo đó, Ủy ban nhân dân Thành phố gồm Chủ tịch, 05 Phó Chủ tịch và 20 Ủy viên Ủy ban nhân dân Thành phố là người đứng đầu cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân Thành phố, Ủy viên phụ trách công an là Giám đốc Công an Thành phố, Ủy viên phụ trách quân sự là Tư lệnh Bộ Tư lệnh Thành phố. Tại kỳ họp thứ nhất, Hội đồng nhân dân Thành phố đã bầu chức danh Chủ tịch, 05 Phó Chủ tịch Ủy ban nhân dân Thành phố và 18 Ủy viên Ủy ban nhân dân Thành phố, đến nay đã kiện toàn đủ 22 Ủy viên Ủy ban nhân dân Thành phố nhiệm kỳ 2021 - 2026. Thành phố đã đảm bảo thực hiện đúng cơ cấu, thành viên của Ủy ban nhân dân Thành phố theo quy định.

- *Việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của Ủy ban nhân dân Thành phố, Chủ tịch Ủy ban nhân dân Thành phố:* Trong hoạt động Ủy ban nhân dân Thành phố giữ mối liên hệ thường xuyên với Thủ tướng Chính phủ, Văn phòng Chính phủ, các Bộ, ngành, các cơ quan có liên quan của Trung ương; các cơ quan của Đảng, Hội đồng nhân dân Thành phố, Viện kiểm sát nhân dân Thành phố, Tòa án nhân dân Thành phố, Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam Thành phố và các tổ chức chính trị - xã hội Thành phố. Phối hợp chặt chẽ với Thường trực Hội đồng nhân dân Thành phố trong việc chuẩn bị chương trình, nội dung làm việc của kỳ họp Hội đồng nhân dân Thành phố, các báo cáo, đề án trình Hội đồng nhân dân Thành phố; giải quyết các vấn đề nảy sinh trong quá trình thực hiện Nghị quyết của Hội đồng nhân dân Thành phố về nhiệm vụ phát triển kinh tế, văn

hóa - xã hội Thành phố. Phối hợp chặt chẽ với Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam Thành phố và các tổ chức chính trị - xã hội Thành phố chăm lo, bảo vệ quyền, lợi ích chính đáng, hợp pháp của Nhân dân, vận động Nhân dân tham gia xây dựng, củng cố chính quyền Nhân dân, tổ chức thực hiện chủ trương của Đảng, chính sách, pháp luật của Nhà nước, tôn trọng và phát huy vai trò của Mặt trận Tổ quốc, các tổ chức chính trị - xã hội Thành phố trong giám sát, phản biện xã hội đối với hoạt động của Ủy ban nhân dân Thành phố.

Ủy ban nhân dân Thành phố thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của mình theo quy định của pháp luật, sự chỉ đạo, điều hành của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ; bảo đảm sự lãnh đạo của Thành ủy, sự giám sát của Hội đồng nhân dân Thành phố và của Nhân dân trong việc thực hiện chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn được giao; phát huy quyền làm chủ của Nhân dân, tăng cường pháp chế xã hội chủ nghĩa, ngăn ngừa và chống lãng phí, thiếu trách nhiệm, quan liêu, cửa quyền; chống tiêu cực, tham nhũng của cán bộ, công chức trong bộ máy chính quyền các cấp. Trong phân công giải quyết công việc, mỗi việc chỉ được giao cho một cơ quan, đơn vị, một người phụ trách và chịu trách nhiệm chính, xuyên suốt. Thủ trưởng cơ quan được giao công việc phải chịu trách nhiệm về tiến độ và kết quả công việc được phân công.

Hiệu quả hoạt động của Ủy ban nhân dân Thành phố được bảo đảm bằng hiệu quả hoạt động của tập thể Ủy ban nhân dân Thành phố, của Chủ tịch Ủy ban nhân dân Thành phố, các Phó Chủ tịch Ủy ban nhân dân Thành phố, từng Ủy viên Ủy ban nhân dân Thành phố và các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân Thành phố. Trách nhiệm, phạm vi giải quyết công việc của Ủy ban nhân dân Thành phố giải quyết công việc theo chức năng, nhiệm vụ quy định tại Điều 42 Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015.

Hàng năm, Thường trực Ủy ban nhân dân Thành phố tổ chức gặp gỡ, đối thoại với Chủ tịch Ủy ban nhân dân thành phố Thủ Đức, quận, huyện, phường, xã, thị trấn; đối thoại với doanh nghiệp trên địa bàn Thành phố; gặp gỡ, đối thoại với thanh niên Thành phố để kịp thời giải quyết các kiến nghị chính đáng của Nhân dân, doanh nghiệp, tổ chức trên địa bàn Thành phố. Công tác chỉ đạo, điều hành luôn đảm bảo thực hiện nguyên tắc tập trung dân chủ, thực hiện tốt quy chế làm việc của Ủy ban nhân dân Thành phố, phấn đấu hoàn thành các nhiệm vụ, chỉ tiêu đã đề ra trong kế hoạch phát triển kinh tế - văn hóa - xã hội Thành phố giai đoạn 2021 - 2026.

- Việc chỉ đạo, điều hành, thực hiện cải cách thể chế hành chính trong xây dựng chính quyền đô thị: Trên cơ sở tiếp tục triển khai thực hiện Chương trình tổng thể cải cách hành chính Nhà nước giai đoạn 2021 - 2030; Chương trình cải cách hành chính và giải pháp nâng cao Chỉ số cải cách hành chính giai đoạn 2020 - 2025, hằng năm, Ủy ban nhân dân Thành phố ban hành Kế hoạch thực hiện công tác cải cách hành chính gắn với chủ đề năm của Thành phố. Kế hoạch đã đề ra các mục tiêu và chỉ tiêu cụ thể nhằm triển khai xây dựng chính quyền đô thị tại Thành phố Hồ Chí Minh theo Nghị quyết số 131, phân công rõ ràng đối với từng đơn vị sở, ban, ngành, Ủy ban nhân dân quận, huyện, thành phố Thủ Đức, tạo sự chuyển biến mạnh mẽ trong công tác cải cách thể chế hành chính, nâng cao trách nhiệm phục vụ người dân, doanh nghiệp, thực hiện mục tiêu quyết tâm cải thiện Chỉ số cải cách hành chính (PAR Index) của Thành phố.

Bên cạnh đó, Thành phố tiếp tục thực hiện kế hoạch ứng dụng công nghệ thông tin trong hoạt động của cơ quan Nhà nước, phát triển chính quyền số và bảo đảm an toàn thông tin mạng giai đoạn 2021 - 2025. Tiếp tục thúc đẩy xây dựng và triển khai chính quyền điện tử từ Thành phố đến cơ sở; tiếp tục thực hiện chương trình chuyển đổi số theo Quyết định số 2393/QĐ-UBND ngày 03 tháng 7 năm 2020 của Ủy ban nhân dân Thành phố nhằm nâng cao hiệu quả hoạt động của các cơ quan Nhà nước, phục vụ người dân, doanh nghiệp. Xây dựng dữ liệu về việc triển khai bản đồ số dùng chung của Thành phố về tích hợp cơ sở dữ liệu nền thông tin địa lý 1/2.000, 1/5.000; cơ sở dữ liệu hộ tịch; cơ sở dữ liệu bảo hiểm; cơ sở dữ liệu người dân...

Thành phố tập trung đẩy mạnh các chuỗi hoạt động thông tin, tuyên truyền với quyết tâm nâng cao công tác cải cách thể chế hành chính và cải thiện chỉ số cải cách hành chính, xem đây là nhiệm vụ trọng tâm để tạo sự chuyển biến mạnh mẽ trong xây dựng chính quyền đô thị, cải cách chế độ công vụ, ý thức trách nhiệm của cán bộ, công chức, viên chức, người lao động trong các cơ quan Nhà nước phục vụ người dân, doanh nghiệp, nhằm tạo động lực, thúc đẩy việc giải quyết thủ tục hành chính cho người dân và doanh nghiệp, nâng cao hiệu quả hoạt động của chính quyền các cấp theo Nghị quyết số 131 và các văn bản hướng dẫn thi hành. Đồng thời, Thành phố luôn chú trọng nâng chất lượng Cổng thông tin điện tử Thành phố, các trang thông tin điện tử của các cơ quan, đơn vị và các đơn vị báo, đài của Thành phố đều có chuyên

mục riêng để tuyên truyền, thông tin về công tác cải cách thể chế hành chính; đồng thời cũng là kênh để người dân, doanh nghiệp phản ánh, kiến nghị và giám sát hoạt động công tác cải cách thể chế hành chính của cơ quan Nhà nước.

- Về công tác lãnh đạo, chỉ đạo của Ủy ban nhân dân Thành phố đối với Ủy ban nhân dân quận:

Hàng năm Thường trực Ủy ban nhân dân Thành phố phê duyệt nhiệm vụ trọng tâm Chương trình công tác năm của Ủy ban nhân dân quận; tổ chức gặp gỡ, đối thoại giữa Chủ tịch Ủy ban nhân dân Thành phố với Chủ tịch Ủy ban nhân dân phường, xã, thị trấn có sự tham gia của Chủ tịch Ủy ban nhân dân quận, huyện, thành phố Thủ Đức; hàng năm thực hiện đánh giá chất lượng Đảng bộ, Ban Thường vụ Quận ủy - Huyện ủy, tập thể lãnh đạo Ủy ban nhân dân quận - huyện và công tác chỉ đạo, điều hành của Chủ tịch Ủy ban nhân dân quận - huyện. Qua kiểm tra, thanh tra đã đánh giá ưu điểm, hạn chế trong công tác điều hành, chỉ đạo của Ủy ban nhân dân cấp dưới kịp thời nhắc nhở, kiểm điểm, kiến nghị xử lý nghiêm các vi phạm kịp thời chấn chỉnh việc chấp hành kỷ luật, kỷ cương, thái độ, tác phong, lễ lối làm việc. Công tác kiểm tra, giám sát hoạt động của Ủy ban nhân dân các cấp được Ủy ban nhân dân Thành phố quan tâm chỉ đạo, luôn bám sát các chương trình công tác hàng năm của Ủy ban nhân dân Thành phố đảm bảo lãnh đạo, chỉ đạo Ủy ban nhân dân các quận thực hiện tốt các nhiệm vụ trọng tâm, nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước tại địa phương.

3.1.2.2. Tổ chức hoạt động cấp huyện

** Về cơ cấu tổ chức của Ủy ban nhân dân quận*

Căn cứ Nghị quyết số 131 của Quốc hội, chính quyền địa phương ở quận, phường tại Thành phố Hồ Chí Minh là Ủy ban nhân dân quận, Ủy ban nhân dân phường. Kể từ ngày 01 tháng 7 năm 2021, Chủ tịch Ủy ban nhân dân thành phố Thủ Đức, phường thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn theo quy định tại Điều 4, Điều 8 của Nghị quyết số 131. Chủ tịch, Phó Chủ tịch Ủy ban nhân dân quận, người đứng đầu, cấp phó của người đứng đầu cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân quận là công chức giữ chức vụ lãnh đạo, quản lý của Ủy ban nhân dân quận. Chủ tịch Ủy ban nhân dân Thành phố đã ban hành Quyết định bổ nhiệm Chủ tịch, Phó Chủ tịch Ủy ban nhân dân 16 quận; Chủ tịch Ủy ban nhân dân thành phố Thủ Đức, 16 quận đã bổ nhiệm Chủ tịch, Phó Chủ tịch Ủy ban nhân dân các phường trực thuộc. Ngày 29 tháng 10 năm 2021, Ủy

ban nhân dân Thành phố đã ban hành Công văn số 3587/UBND-VX về hướng dẫn thực hiện bổ nhiệm, bổ nhiệm lại, kéo dài thời gian giữ chức vụ, miễn nhiệm Chủ tịch, Phó Chủ tịch Ủy ban nhân dân quận, phường.

Ngày 19 tháng 7 năm 2021, Ủy ban nhân dân Thành phố đã ban hành Quyết định số 24/2021/QĐ-UBND về danh mục tên gọi và số lượng các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân quận trên địa bàn Thành phố Hồ Chí Minh, theo đó Ủy ban nhân dân quận có 12 cơ quan chuyên môn, trong đó Văn phòng Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân quận đổi tên thành Văn phòng Ủy ban nhân dân quận. Hiện nay, Ủy ban nhân dân Thành phố giao Sở Nội vụ chủ trì, phối hợp với các cơ quan, đơn vị liên quan, xây dựng dự thảo Quy chế tổ chức và hoạt động của các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân thành phố Thủ Đức và các quận.

Căn cứ Nghị định số 33/2021/NĐ-CP của Chính phủ và Nghị quyết của Hội đồng nhân dân thành phố Thủ Đức về số lượng các cơ quan chuyên môn thuộc thành phố Thủ Đức (13 cơ quan chuyên môn), Ủy ban nhân dân thành phố Thủ Đức đã ban hành Quyết định số 2056/QĐ-UBND ngày 31 tháng 5 năm 2021 về thành lập Phòng Khoa học và Công nghệ. Ủy ban nhân dân Thành phố đã ban hành Quy chế làm việc (mẫu) của Ủy ban nhân dân thành phố thuộc Thành phố, quận, phường kèm theo Quyết định số 32/2021/QĐ-UBND, Quyết định số 33/2021/QĐ-UBND, Quyết định số 34/2021/QĐ-UBND ngày 16 tháng 8 năm 2021. Trên cơ sở đó, Ủy ban nhân dân thành phố Thủ Đức, 16 quận, 249 phường đã ban hành Quy chế làm việc theo quy định. Thực hiện Nghị quyết số 131, kể từ ngày 01 tháng 7 năm 2021, Ủy ban nhân dân quận, phường là cơ quan hành chính Nhà nước ở quận, phường làm việc theo chế độ thủ trưởng.

- *Công tác lãnh đạo, chỉ đạo của Ủy ban nhân dân quận đối với Ủy ban nhân dân phường trực thuộc:* Công tác chỉ đạo của Ủy ban nhân dân quận đối với Ủy ban nhân dân các phường trực thuộc được thực hiện đúng quy định, tăng cường hiệu lực, hiệu quả, bảo đảm tính thống nhất, thông suốt của của hệ thống hành chính Nhà nước từ quận đến cơ sở. Việc thực hiện ủy quyền cho Chủ tịch Ủy ban nhân dân các phường đã tạo điều kiện thuận lợi cho Ủy ban nhân dân các phường trong việc thực hiện công tác quản lý Nhà nước đối với các lĩnh vực kinh tế - xã hội trên địa bàn theo phân cấp, ủy quyền của chính quyền đô thị, đáp ứng nhu cầu ngày càng đa dạng của dân cư

đô thị, giải quyết được một phần những bức xúc trong đời sống vật chất và tinh thần của người dân.

- *Đánh giá hiệu quả việc giải quyết và thực hiện thủ tục hành chính giữa Ủy ban nhân dân quận và Ủy ban nhân dân phường trực thuộc; giữa Ủy ban nhân dân quận với tổ chức, doanh nghiệp, cá nhân:* Thực hiện Nghị định số 33/2021/NĐ-CP ngày 29 tháng 3 năm 2021 của Chính phủ, theo đó “khi cần thiết Chủ tịch Ủy ban nhân dân quận ủy quyền cho Phó Chủ tịch Ủy ban nhân dân quận, người đứng đầu cơ quan chuyên môn, cơ quan hành chính khác, đơn vị sự nghiệp công lập thuộc Ủy ban nhân dân quận và Chủ tịch Ủy ban nhân dân phường để giải quyết một hoặc một số nhiệm vụ thuộc thẩm quyền của Ủy ban nhân dân quận”. Theo đó, Chủ tịch Ủy ban nhân dân quận đã thực hiện ủy quyền cho Chủ tịch Ủy ban nhân dân phường các nội dung trong lĩnh vực chính sách, công nhận Ban quản trị nhà chung cư, đô thị, góp phần tạo điều kiện thuận lợi và chủ động hơn cho Chủ tịch Ủy ban nhân dân các phường trong việc rút ngắn thời gian giải quyết thủ tục hành chính cho các tổ chức, đơn vị và người dân tại địa phương, đáp ứng yêu cầu cải cách và hiện đại hóa nền hành chính, bảo đảm các dịch vụ công cộng cơ bản, thiết yếu cho người dân.

3.1.2.3. Tổ chức hoạt động cấp xã, phường

** Về thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của Ủy ban nhân dân phường*

Với nhiệm vụ, quyền hạn của Ủy ban nhân dân phường được giao tại Nghị quyết số 131, hoạt động của phường đáp ứng yêu cầu cải cách thể chế và hiện đại hóa nền hành chính, bảo đảm các dịch vụ công cộng cơ bản, thiết yếu cho người dân. Trong hoạt động của mình, Ủy ban nhân dân phường thực hiện tốt việc quản lý Nhà nước đối với các lĩnh vực kinh tế - xã hội trên địa bàn theo phân cấp, ủy quyền của quận, giải quyết được một phần những bức xúc trong đời sống vật chất và tinh thần của người dân.

Thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của đơn vị dự toán ngân sách trực thuộc Ủy ban nhân dân quận theo quy định của Luật Ngân sách nhà nước. Lập dự toán thu ngân sách nhà nước trên địa bàn, dự toán thu, chi ngân sách địa phương, báo cáo Ủy ban nhân dân quận quyết định. Lập quyết toán thu ngân sách nhà nước trên địa bàn; thu, chi ngân sách phường báo cáo Ủy ban nhân dân quận phê duyệt.

Đề xuất chủ trương đầu tư chương trình, dự án đầu tư công sử dụng vốn ngân sách nhà nước với Ủy ban nhân dân quận để trình cấp có thẩm quyền quyết định chủ trương đầu tư; tham gia ý kiến về chủ trương đầu tư dự án thuộc thẩm quyền quyết định của cơ quan, cá nhân có thẩm quyền mà Luật Đầu tư công quy định phải có sự tham gia ý kiến của Hội đồng nhân dân cấp xã; tổ chức thực hiện chương trình, dự án đầu tư công theo phân cấp quản lý. Đề xuất, phối hợp với cơ quan có thẩm quyền thực hiện nhiệm vụ về quốc phòng, an ninh, biện pháp bảo đảm trật tự, an toàn xã hội, đấu tranh, phòng, chống tội phạm và các hành vi vi phạm pháp luật khác trên địa bàn theo phân cấp quản lý.

Phối hợp với Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam cùng cấp thành lập Tổ bầu cử đại biểu Quốc hội, Tổ bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân; tổ chức thực hiện việc bầu cử đại biểu Quốc hội, đại biểu Hội đồng nhân dân theo quy định của pháp luật.

Thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn do cơ quan nhà nước cấp trên phân cấp, ủy quyền. Thực hiện nhiệm vụ về tổ chức và bảo đảm việc thi hành Hiến pháp, pháp luật, các văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên tại địa bàn phường và các nhiệm vụ, quyền hạn khác của Ủy ban nhân dân, Chủ tịch Ủy ban nhân dân phường theo quy định của pháp luật, trừ quy định tại khoản 2 Điều 36 và Điều 63 của Luật Tổ chức chính quyền địa phương.

- Việc tổ chức Hội nghị đối thoại với nhân dân ở quận và phường:

Ngày 17 tháng 3 năm 2022, Ủy ban nhân dân Thành phố ban hành Công văn số 794/UBND-VX về hướng dẫn tổ chức đối thoại giữa Chủ tịch Ủy ban nhân dân quận, phường với Nhân dân. Căn cứ văn bản hướng dẫn của Thành phố, Ủy ban nhân dân các quận đã ban hành và triển khai các Kế hoạch tổ chức Hội nghị đối thoại giữa Chủ tịch Ủy ban nhân dân quận, phường với Nhân dân. Đồng thời, phối hợp với Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam quận tổ chức Hội nghị Nhân dân trên địa bàn quận giai đoạn (2021 - 2025). Qua giám sát công tác tổ chức Hội nghị của Hội đồng nhân dân Thành phố, ghi nhận đến nay Ủy ban nhân dân 16 quận và 249 phường đã đảm bảo công tác tổ chức Hội nghị đối thoại giữa Chủ tịch Ủy ban nhân dân quận, phường với Nhân dân. Thông qua Hội nghị đối thoại nhằm trực tiếp nắm bắt, thấu hiểu tâm tư, nguyện vọng, sáng kiến, kiến nghị của Nhân dân về xây dựng chính quyền. Lãnh đạo, chỉ đạo giải quyết kịp thời, hiệu quả những kiến nghị và những vấn đề bức xúc, chính đáng của Nhân dân theo thẩm quyền hoặc kiến nghị cấp có thẩm

quyền giải quyết; nâng cao trách nhiệm phục vụ Nhân dân của chính quyền và người đứng đầu chính quyền, công chức, viên chức trong quá trình thực hiện nhiệm vụ, thực thi công vụ; tuyên truyền, phổ biến chủ trương, chính sách, nghị quyết của Đảng, pháp luật của Nhà nước, nhiệm vụ chính trị của địa phương; giải thích Nhân dân hiểu, nhận thức đúng về đường lối, chủ trương của Đảng, pháp luật của Nhà nước và của chính quyền các cấp; những thuận lợi, khó khăn trong lãnh đạo, chỉ đạo, quản lý, điều hành để Nhân dân đồng cảm, chia sẻ, góp phần củng cố, tăng cường niềm tin, sự thống nhất tư tưởng chính trị, đồng thuận xã hội, phát huy quyền làm chủ của Nhân dân.

Ngoài ra, Ủy ban nhân dân quận, phường còn tổ chức các Hội nghị tiếp xúc đối thoại giữa chính quyền quận, phường với doanh nghiệp, hộ kinh doanh, tiếp xúc cử tri theo giới như thanh niên, phụ nữ, thiếu nhi... Qua các hội nghị đã triển khai các quy định, chính sách hỗ trợ liên quan đến thuế, lao động, bảo hiểm, vay vốn, phòng cháy chữa cháy, các quy định chế độ, chính sách liên quan đến đối tượng tiếp xúc...và kịp thời giải đáp các khó khăn, vướng mắc cho người dân địa phương.

Tuy nhiên một số địa phương chưa đảm bảo việc thực hiện chế độ báo cáo theo quy định tại Điều 10 của Nghị định số 33/2021/NĐ-CP: “Kết quả hội nghị đối thoại giữa Chủ tịch quận với Nhân dân phải được gửi đến Thường trực Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân, Chủ tịch Ủy ban nhân dân Thành phố Hồ Chí Minh, Tổ trưởng Tổ đại biểu Hội đồng nhân dân Thành phố Hồ Chí Minh trước 07 ngày khai mạc kỳ họp thường kỳ gần nhất của Hội đồng nhân dân Thành phố Hồ Chí Minh”.

3.2. Những kết quả đạt được

Công tác xây dựng và thi hành pháp luật, đặc biệt là những luật, pháp lệnh triển khai thi hành Hiến pháp năm 2013 được các cơ quan nhà nước trong cả hệ thống chính trị từ trung ương đến địa phương quan tâm, chỉ đạo sát sao. Sau hơn 05 năm triển khai thi hành Hiến pháp, trong số 90 luật, pháp lệnh được liệt kê tại Danh mục, Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội đã ban hành 70 Luật, Pháp lệnh, trong đó có các đạo luật mang tính nền tảng, rường cột của hệ thống pháp luật như Bộ luật Dân sự ; Bộ luật Hình sự ; Bộ luật Tố tụng Dân sự ; Bộ luật Tố tụng Hình sự... còn 20 dự án luật, pháp lệnh nằm trong Danh mục những chưa được ban hành. Kết quả xây dựng, hoàn thiện hệ thống pháp luật trên cơ sở Hiến pháp năm 2013 cùng với kết quả thực hiện những chủ trương của Đảng đối với công tác hoàn thiện pháp luật thời gian qua là nền tảng, một trong những trọng tâm của cải cách thể chế tại Chương trình tổng thể.

Trong giai đoạn vừa qua, việc lập Chương trình xây dựng Luật, Pháp lệnh có nhiều đổi mới. Từ việc xây dựng Chương trình nhiệm kỳ 05 năm (theo Luật Ban hành VBQPPL năm 2008) đến xây dựng Chương trình hằng năm (theo Luật Ban hành VBQPPL năm 2015); tạo sự linh hoạt, tăng cường tính thích ứng nhanh của chính sách với các vấn đề kinh tế, xã hội. Bên cạnh đó, Luật Ban hành VBQPPL năm 2015 được ban hành đã có nhiều điểm mới cơ bản, bổ sung nhiều quy định nhằm tăng cường tính công khai, minh bạch trong xây dựng, ban hành VBQPPL, về trách nhiệm của cơ quan, tổ chức, người có thẩm quyền trong xây dựng, ban hành VBQPPL theo từng nhóm đối tượng... đã có ý nghĩa lớn trong việc xây dựng và hoàn thiện pháp luật, cải cách thể chế.

Chính phủ, các bộ, ngành và địa phương đã thường xuyên quan tâm, tập trung chỉ đạo xây dựng các thể chế thuộc phạm vi quản lý, đã chủ động việc xây dựng các dự thảo luật, pháp lệnh trình Quốc hội và ban hành một số lượng lớn Nghị định hướng dẫn thi hành luật, pháp lệnh. Tổng số VBQPPL mà các bộ đã ban hành từ năm 2012 đến nay là hơn 8.600 văn bản. Một loạt các thể chế quan trọng được các bộ, ngành chủ trì nghiên cứu, xây dựng, trình các cơ quan có thẩm quyền thẩm định, thông qua, đã tiếp tục bổ sung, hoàn thiện thể chế về các lĩnh vực, như: kinh tế; dân sự; sở hữu; quyền tự do kinh doanh; nông nghiệp; nông thôn; tài nguyên môi trường; tổ chức bộ máy; cán bộ, công chức, viên chức và nhiều lĩnh vực khác của đời sống xã hội. Đồng thời, mỗi năm các bộ đã trình Chính phủ ban hành hơn 140 Nghị định hướng dẫn, trên cơ sở đó, đã tạo lập khuôn khổ thể chế, pháp luật cơ bản cho sự vận hành nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, bộ máy tổ chức nhà nước và hội nhập quốc tế. Số lượng VBQPPL của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ ở giai đoạn 2016-2020 tăng so với giai đoạn 2011-2015 cho thấy trách nhiệm, vai trò của các tư lệnh ngành được đề cao theo sự phân cấp trong quản lý, chỉ đạo, điều hành đối với ngành, lĩnh vực.

Thể chế về tổ chức bộ máy của hệ thống hành chính tiếp tục được hoàn thiện, đổi mới. Chức năng, nhiệm vụ, thẩm quyền và trách nhiệm của từng cơ quan trong hệ thống hành chính được phân định rõ ràng, loại bỏ phần lớn sự chồng chéo, trùng lặp về chức năng, nhiệm vụ; phân định rõ hoạt động của cơ quan hành chính với doanh nghiệp, đơn vị sự nghiệp thực hiện dịch vụ công. Thể chế về mối quan hệ giữa Nhà

nước với người dân tiếp tục được quan tâm xây dựng, hoàn thiện và triển khai thực hiện trong thực tế, bảo đảm quyền, nghĩa vụ của người dân trong việc tham gia xây dựng bộ máy nhà nước. Thể chế hóa quy định của Hiến pháp năm 2013, việc ghi nhận, đề cao các quyền con người, quyền tự do, dân chủ của công dân tại các đạo luật trên các lĩnh vực từ dân sự, chính trị, kinh tế, văn hóa và xã hội được tăng cường và củng cố mạnh mẽ nhất từ trước tới nay, cơ bản phù hợp với các điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên.

Chính quyền địa phương các cấp đã chú trọng việc ban hành và tổ chức thực hiện các VBQPPL theo thẩm quyền, mỗi năm ban hành hàng nghìn quyết định để cụ thể hóa các văn bản của trung ương cho phù hợp với điều kiện thực tế của địa phương, cụ thể, từ năm 2011 đến tháng 5/2020, các tỉnh đã ban hành khoảng 385.826 VBQPPL.¹ Có thể nói, kết quả xây dựng, hoàn thiện hệ thống pháp luật trên cơ sở Hiến pháp năm 2013 đã góp phần quan trọng vào việc thực hiện 05 mục tiêu của Chương trình tổng thể, trong đó có việc hoàn thiện hệ thống thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, xây dựng hệ thống các cơ quan hành chính nhà nước từ trung ương tới cơ sở thông suốt, trong sạch, vững mạnh, hiện đại, hiệu lực, hiệu quả, tăng tính dân chủ và pháp quyền trong hoạt động điều hành của Chính phủ và của các cơ quan hành chính nhà nước; bảo đảm thực hiện trên thực tế quyền dân chủ của nhân dân, bảo vệ quyền con người; gắn quyền con người với quyền và lợi ích của dân tộc, của đất nước. Kết quả công tác xây dựng thể chế hành chính đã có tác động trực tiếp, tích cực và sâu rộng tới mọi mặt của đời sống chính trị, kinh tế, văn hóa xã hội của đất nước, tăng cường quốc phòng an ninh và hội nhập quốc tế. Hệ thống thể chế hành chính cũng đóng góp không nhỏ nâng cao năng lực cạnh tranh quốc gia, xây dựng và hoàn thiện cơ cấu tổ chức bộ máy, nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức.

Đại hội lần thứ XIII của Đảng tiếp tục xác định xây dựng và hoàn thiện thể chế là một trong ba khâu đột phá chiến lược. Triển khai tinh thần của Nghị quyết Đại hội, Chính phủ đã tập trung, quan tâm đến công tác xây dựng và hoàn thiện thể chế một cách trọng tâm, thực chất và có giải pháp cụ thể. Công tác hoàn thiện thể chế, tháo gỡ khó khăn, vướng mắc, cải cách thủ tục hành chính, cải thiện môi trường đầu tư, kinh

¹ Báo cáo số 128/BC-CP ngày 19/4/2021 của Chính phủ tổng kết Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2011-2020 và định hướng giai đoạn 2021-2030

doanh được triển khai quyết liệt, kịp thời rà soát, sửa đổi, bổ sung các cơ chế, chính sách, quy định pháp luật.

Đầu năm 2022, Chính phủ trình Quốc hội ban hành 1 luật sửa nhiều luật và 4 nghị quyết, tiếp tục hoàn thiện một bước các chính sách cho sự phát triển thời gian tới. Những nghị quyết này tạo cơ sở pháp lý cần thiết để Chính phủ, chính quyền địa phương các cấp áp dụng các biện pháp linh hoạt, đặc biệt, đặc thù, quyết liệt, hiệu quả trong phòng, chống dịch, bảo đảm an sinh xã hội, đời sống của nhân dân, từng bước tháo gỡ khó khăn cho doanh nghiệp, phục hồi kinh tế. Bên cạnh đó, các nghị quyết về thí điểm một số cơ chế, chính sách đặc thù đối với trọng điểm kinh tế lớn như Hà Nội, Thành phố Hồ Chí Minh, Đà Nẵng, Hải Phòng, các tỉnh Thanh Hóa, Nghệ An, Thừa Thiên Huế với những đột phá về chính sách nhằm tạo động lực tăng trưởng mới của nền kinh tế. Công tác xây dựng pháp luật tập trung tháo gỡ các điểm nghẽn, kìm hãm sự phát triển thông qua việc rà soát, sửa đổi, bổ sung kịp thời những cơ chế, chính sách còn bất cập, mâu thuẫn, chồng chéo, chưa đầy đủ hoặc vướng mắc; sửa đổi, thay thế cơ chế, chính sách không còn phù hợp với thực tiễn để giải quyết những vấn đề tồn đọng, gây thất thoát, lãng phí; trường hợp cần thiết, sẽ ban hành một luật sửa nhiều luật hoặc nghị quyết thí điểm đối với những vấn đề mới phát sinh, chưa được quy định trong luật hoặc đã có nhưng có nhiều vướng mắc, bất cập, không còn phù hợp với thực tiễn.

Có thể thấy rằng, cải cách thể chế hành chính là một yêu cầu khách quan và là yêu cầu cấp bách cần phải đẩy nhanh việc thực hiện. Những kết quả đạt được của cải cách thể chế hành chính đáng ghi nhận: nền hành chính đã bước đầu thay đổi, hướng tới phục vụ người dân, xã hội, hệ thống thể chế được xây dựng hoàn thiện hơn, tổ chức bộ máy tinh gọn hơn và chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức được nâng lên từng bước. Cải cách thể chế hành chính đã thực sự góp phần vào những thành tựu phát triển kinh tế - xã hội, ổn định chính trị và trật tự xã hội. Tuy nhiên, những kết quả đạt được cũng chưa tương xứng với yêu cầu và mục tiêu chung mà chương trình cải cách tổng thể đề ra... Vì vậy, cần phải có những định hướng vững chắc hơn, xác định rõ trọng tâm, trọng điểm để thực hiện có hiệu quả, nghiên cứu, đề xuất các mô hình, sáng kiến nhằm cải cách thể chế hành chính đạt hiệu quả cao nhất; sửa đổi, bổ sung các quy định của pháp luật về xã hội hóa theo hướng quy định rõ trách nhiệm của Nhà nước trong việc chăm lo đời sống vật chất và tinh thần của nhân dân; khuyến khích các thành phần

kinh tế tham gia cung ứng các dịch vụ trong môi trường cạnh tranh bình đẳng, lành mạnh. Đồng thời, tiếp tục xây dựng và hoàn thiện hệ thống thể chế về tổ chức và hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước; xây dựng, hoàn thiện quy định của pháp luật về mối quan hệ giữa Nhà nước và nhân dân.

Từ thực tiễn cải cách thể chế hành chính và pháp luật về cải cách thể chế hành chính ở Việt Nam hiện nay thì thành phố Hồ Chí Minh đang xây dựng chính quyền đô thị với cơ chế, chính sách đặc thù, mô hình thành phố trong thành phố, không tổ chức HĐND ở quận, phường chính là áp dụng cải cách thể chế hành chính một cách linh hoạt và có hiệu quả.

Có thể thấy rằng Thành phố Hồ Chí Minh đóng góp 1/4 GDP và ngân sách cho cả nước, thậm chí trong một số lĩnh vực như tài chính, giá trị gia tăng thị trường tài chính của thành phố đóng góp tới 1/3. Là đầu tàu kinh tế của cả nước nhưng so với các đô thị khác trong khu vực như Seoul, Tokyo, Singapore, thậm chí là Bangkok... Thành phố Hồ Chí Minh đang dần tụt hậu. Điều này thể hiện rõ rệt qua các chỉ số đánh giá của các tổ chức quốc tế liên quan đến tiềm năng tăng trưởng, sự hấp dẫn với các nhà đầu tư, tính đổi mới sáng tạo của địa phương. Nhìn trực quan, Thành phố Hồ Chí Minh đang đối diện một loạt khó khăn: Cơ sở hạ tầng yếu kém, xuống cấp, tắc đường, kẹt xe, ô nhiễm môi trường, cung ứng dịch vụ công cũng hạn chế... không đáp ứng được nhu cầu của một siêu đô thị với dân số ngày càng tăng, mật độ dân số cao nhất cả nước. Đây là biểu hiện rõ rệt của tình trạng thiếu và khan hiếm nguồn lực. Tuy nhiên, việc tăng tỷ lệ điều tiết từ 18% lên 23% chỉ là một trong những biện pháp để chúng ta có thể tăng nguồn lực cho Thành phố Hồ Chí Minh.

Một yếu tố quan trọng có thể thực hiện được sẽ mở ra các cánh cửa khác, thậm chí là cơ hội khác cho Thành phố Hồ Chí Minh phát triển. Đó là thực hiện một cách nhất quán chủ trương cho phép Thành phố Hồ Chí Minh trở thành một thí điểm cải cách thể chế, đổi mới cải cách thể chế hành chính. Ví dụ như để Thành phố Hồ Chí Minh phát triển được cơ sở hạ tầng liên quan đến việc tạo các cơ chế để thành phố có thể huy động được thêm các nguồn lực tư nhân, từ hệ thống tài chính để phát triển cơ sở hạ tầng. Thành phố Hồ Chí Minh cần xây dựng rất nhiều cơ sở hạ tầng, đường xá, khu đô thị mới... Bộ Chính trị đã ban hành Nghị quyết số 54 cho phép Thành phố Hồ Chí Minh có những thí điểm về cải cách. Đây là điều quan trọng nhưng những nguyên

tắc như vậy rất rộng và nhiều khi không đáp ứng được nhu cầu rất cụ thể, của các công việc cụ thể như phát triển thị trường tài chính, xây dựng cơ sở hạ tầng hay tạo ra một thành phố đô thị thông minh. Do vậy, các chính sách thí điểm nên gắn vào một hoạt động cụ thể nào đó phù hợp trong quá trình xây dựng chính quyền đô thị. Ví dụ, Thành phố Hồ Chí Minh muốn phát triển trung tâm tài chính ở quận 1 và Thủ Thiêm, cơ chế, chính sách áp dụng cho riêng cái đó. Nếu như Thành phố Hồ Chí Minh muốn phát triển đô thị Thủ Đức thì cần một cơ chế thí điểm chính sách cho Thủ Đức...

Đột phá trong cải cách thể chế hành chính phải hướng đến để phục vụ người dân, doanh nghiệp thì mới đem lại hiệu quả là thúc đẩy sự phát triển toàn diện của Thành phố Hồ Chí Minh. Một trong ba chương trình đột phá của Thành phố Hồ Chí Minh giai đoạn 2020-2025 là “đột phá đổi mới quản lý”. Trong đó, Thành phố Hồ Chí Minh xác định hàng loạt đầu việc: Nâng cao hiệu quả cải cách thể chế hành chính, đột phá về thể chế, thủ tục hành chính...

Do đó, các cấp hành chính, các cơ quan công quyền của Thành phố Hồ Chí Minh cần rà soát, xác định những nội dung, nhiệm vụ hay thủ tục hành chính nào là trọng tâm để đột phá, tập trung thực hiện cải cách. “Phục vụ người dân, doanh nghiệp” không thể là câu khẩu hiệu, lời động viên tinh thần mà phải thể hiện trong từng thái độ, hành vi và hành động cụ thể của cán bộ, công chức, viên chức. Khi đã xác định người dân, doanh nghiệp là trung tâm của cải cách thể chế hành chính thì mỗi cán bộ, công chức, viên chức trong từng hoạt động, từng công việc cụ thể phải hướng đến hai đối tượng này để phục vụ. Có như vậy cán bộ, công chức, viên chức mới là nhân tố thực hiện có kết quả việc cải cách thể chế hành chính. Từ những đòi hỏi trên, từ chính quyền Thành phố Hồ Chí Minh đến từng cơ quan cần xác định quy chuẩn, tiêu chí rõ ràng những phẩm chất, năng lực cần có ở từng cán bộ, công chức, viên chức... Trên cơ sở đó, thực hiện việc tuyển dụng, thu hút, đào tạo, bồi dưỡng để nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức của Thành phố đáp ứng yêu cầu quản trị Thành phố trong bối cảnh phát triển mới. 3 chương trình (nhỏ) nằm trong chương trình đột phá về quản lý của Thành phố giai đoạn 2020-2025 là:

- Chương trình chuyển đổi số của Thành phố Hồ Chí Minh.
- Chương trình CCHC, nâng cao chỉ số CCHC (PAR Index).

- Chương trình nâng cao chỉ số năng lực cạnh tranh cấp tỉnh (PCI), cải thiện môi trường kinh doanh, môi trường đầu tư của Thành phố Hồ Chí Minh giai đoạn 2020-2025.

Trong nội dung CCHC trước nhất cần rà soát một cách khoa học, mạnh dạn bãi bỏ, cắt giảm hay đơn giản hóa các thủ tục hành chính để hướng tới tiết giảm thời gian, ngân sách, nguồn lực của chính quyền, người dân, doanh nghiệp. Thực hiện đúng theo lộ trình trong cung cấp dịch vụ công trực tuyến mức độ 3, dịch vụ công trực tuyến mức độ 4 được xác định trong chương trình chuyển đổi số Thành phố Hồ Chí Minh.

Đây là nhiệm vụ, giải pháp quan trọng mà cấp ủy, chính quyền các cấp của Thành phố Hồ Chí Minh cần quan tâm, nhất quán trong lãnh đạo, chỉ đạo và quyết liệt, cụ thể trong triển khai thực hiện. Chuyển đổi số cần được coi là nhiệm vụ - giải pháp trọng tâm trong các hoạt động quản trị của chính quyền các cấp để hướng tới tầm nhìn đến năm 2030, “Thành phố Hồ Chí Minh trở thành đô thị thông minh với sự đổi mới căn bản, toàn diện hoạt động của bộ máy chính quyền số, của các doanh nghiệp số và sự thịnh vượng, văn minh của một xã hội số”. Quá trình này đòi hỏi chính quyền Thành phố Hồ Chí Minh cần xác lập khung pháp lý, mô hình và lộ trình chuyển đổi số trong từng ngành, từng lĩnh vực. Đẩy mạnh ứng dụng công nghệ số, trí tuệ nhân tạo và các giải pháp thông minh trong các hoạt động quản trị của chính quyền. Trong thời gian tới, chính quyền Thành phố Hồ Chí Minh nên học hỏi kinh nghiệm của một số quốc gia trong ứng dụng công nghệ số, trí tuệ nhân tạo và các giải pháp thông minh vào các hoạt động quản lý kinh tế - xã hội. Giải pháp này vừa giúp cho chính quyền Thành phố Hồ Chí Minh tinh giản biên chế, vừa làm cho chính quyền Thành phố Hồ Chí Minh “thông minh hơn” (smarter) trong quản trị và lắng nghe, thấu hiểu dân tình hơn. Cuối cùng là cần tăng cường sự tham gia của người dân, doanh nghiệp vào quá trình xây dựng chính sách và thể chế; đề cao vai trò giám sát, phản biện xã hội, tạo sự thống nhất, đồng thuận, chung tay xây dựng và phát triển Thành phố Hồ Chí Minh.

Hiện nay, thực hiện nội dung mới của Luật sửa đổi, bổ sung năm 2019, Quốc hội đã ban hành 03 Nghị quyết. Nghị quyết số 97/2019/QH14 ngày 27 tháng 11 năm 2019 của Quốc hội về thí điểm tổ chức mô hình chính quyền đô thị tại thành phố Hà Nội; Nghị quyết số 119/2020/QH14 ngày 19/6/2020 của Quốc hội về thí điểm tổ chức mô hình chính quyền đô thị và một số cơ chế, chính sách đặc thù phát triển thành phố Đà Nẵng; Nghị quyết số 131/2020/QH14 ngày 16/11/2019 của Quốc hội về tổ chức chính quyền đô thị tại Thành phố Hồ Chí Minh; có hiệu lực thi hành từ ngày

01/7/2021. Trong đó, thành phố Hà Nội không tổ chức HĐND ở phường, Thành phố Hồ Chí Minh và Thành phố Đà Nẵng không tổ chức HĐND ở quận, phường. Tại các đơn vị hành chính không tổ chức HĐND thì chính quyền địa phương là UBND, hoạt động theo chế độ thủ trưởng, bảo đảm nguyên tắc tập trung dân chủ. Các Nghị quyết của Quốc hội đã mở đường cho sự đổi mới tổ chức chính quyền đô thị trong thời gian tới; đồng bộ với đó, cần có những văn bản quy phạm pháp luật quy định về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn cũng như cơ cấu tổ chức riêng cho chính quyền đô thị và chính quyền nông thôn để tạo điều kiện phát triển thuận lợi, phù hợp cho cả hai địa bàn này.

Cải cách thể chế được xác định là một trong những trọng tâm của cải cách hành chính nhà nước và đã đạt được kết quả tương đối thành công về xây dựng và điều chỉnh thể chế quản lý hành chính nhà nước trong điều kiện chuyển sang cơ chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa và hội nhập kinh tế quốc tế. Trong những năm qua, Việt Nam đã rất nỗ lực về cải cách thể chế hành chính và đạt được nhiều kết quả quan trọng. Cải cách thể chế hành chính là nhiệm vụ của cả hệ thống chính trị, của xã hội và người dân nhằm giúp bộ máy hành chính nhà nước hoạt động hiệu lực, hiệu quả hơn, phục vụ Nhân dân, phục vụ yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội tốt hơn trong tình hình mới. Có thể nói rằng cải cách thể chế hành chính ngày càng trở thành khâu quyết định của chiến lược phát triển đất nước; góp phần tạo điều kiện cho nền kinh tế thị trường phát triển lành mạnh, phù hợp với xu hướng phát triển các quyền kinh tế, quyền tự do kinh doanh của người dân và doanh nghiệp.

** Kết quả cải cách xây dựng văn bản:*

Nhìn chung, trong thời gian qua thành phố Hồ Chí Minh đã nâng cao hiệu quả công tác xây dựng, ban hành VBQPPL; cải cách tư pháp được thực hiện nghiêm túc, đầy đủ. Năm 2019, Thành phố Hồ Chí Minh đẩy mạnh triển khai “*Năm đột phá cải cách hành chính và thực hiện Nghị quyết 54 của Quốc hội*”, nâng cao trách nhiệm của người đứng đầu trong công tác chỉ đạo, điều hành hoạt động cải cách thể chế hành chính các cấp. Việc theo dõi các thông tin phản ánh trên phương tiện thông tin đại chúng, chỉ đạo tổ chức xác minh, kiểm tra thực tế để kịp thời chấn chỉnh, khắc phục được chú trọng. Năm 2019, việc phát huy sự sáng tạo, cải tiến trong cải cách thể chế hành chính và tăng cường xây dựng chính quyền điện tử để phục vụ người dân, doanh nghiệp được đẩy mạnh. Cùng với đó, Thành phố tăng cường mạnh mẽ trong công tác cải cách thể chế để phục vụ người dân và doanh nghiệp.

Việc sắp xếp lại tổ chức bộ máy các cấp và đẩy mạnh các giải pháp về nâng cao chất lượng nguồn nhân lực được đẩy mạnh. Cụ thể, các quận, huyện, sở, ngành của thành phố thường xuyên kiện toàn Ban Chỉ đạo CCHC; trong đó, có 100% Thủ trưởng các cơ quan, đơn vị giữ vai trò Trưởng ban Chỉ đạo CCHC là người trực tiếp chỉ đạo và chịu trách nhiệm đối với kết quả công tác cải cách thể chế hành chính của cơ quan, ngành, địa phương mình.

Đến cuối năm 2019, Thành phố đã giảm được 10 đơn vị sự nghiệp công lập, thực hiện tinh giản 4.132 biên chế. Cụ thể đã giảm 3.952 trường hợp, do cắt giảm không giao biên chế cho đơn vị sự nghiệp công lập đang thực hiện theo cơ chế tự chủ; giảm 180 trường hợp theo quy định tinh giản biên chế. 100% cơ quan hành chính, đơn vị sự nghiệp công lập đã được phê duyệt vị trí việc làm theo quy định. 100% đơn vị hành chính thực hiện chế độ tự chủ, tự chịu trách nhiệm trong việc sử dụng biên chế và kinh phí quản lý hành chính, 100% đơn vị đã xây dựng quy chế chi tiêu nội bộ, quy chế quản lý tài sản, 100% đơn vị sắp xếp bộ máy và có tiết kiệm kinh phí. Số đơn vị sự nghiệp công lập khối thành phố đã được giao tự chủ tài chính là 331 đơn vị; 100% tổng số ĐVSN công lập khối quận-huyện được giao tự chủ tài chính, 13 đơn vị khoa học và công nghệ công lập được giao tự chủ.

Thực tế cho thấy, công tác cải cách thể chế hành chính đã được các cấp, các ngành thực hiện với quyết tâm và nỗ lực cao; được ghi nhận và tạo sự chuyển biến tích cực, mang tính đột phá, làm tiền đề để tiếp tục góp phần phát triển kinh tế, văn hóa, xã hội của Thành phố trong năm năm tiếp theo. Năm 2020 có ý nghĩa đặc biệt quan trọng, năm cuối cùng thực hiện chương trình CCHC giai đoạn 2016-2020; đồng thời, là năm tiến hành đại hội đảng bộ các cấp tiến tới Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII của Đảng vào năm 2021 và triển khai thực hiện Chủ đề năm “*Năm đẩy mạnh hoạt động văn hóa và xây dựng nếp sống văn minh đô thị*”. Để hoàn thành các chỉ tiêu đề ra, Thành phố xác định nội dung trọng tâm của công tác CCHC là “*Nâng cao văn hóa công sở, văn hóa công vụ, nâng cao ý thức thái độ phục vụ người dân, doanh nghiệp*”, với các giải pháp trọng tâm sau:

Một là, tập trung đẩy mạnh cải cách thể chế hành chính, xây dựng hình ảnh chính quyền thành phố phục vụ nhân dân, thân thiện, nhanh chóng, hiện đại; tập trung cải thiện các nội dung còn hạn chế của năm 2019, hoàn thành mục tiêu của Chương

trình CCHC thành phố giai đoạn 2016 - 2020. Triển khai và đánh giá kết quả về thực hiện thí điểm cơ chế, chính sách đặc thù phát triển thành phố Hồ Chí Minh theo Nghị quyết số 54/2017/QH14 ngày 24/11/2017 của Quốc hội.

Hai là, gắn trách nhiệm của người đứng đầu trong công tác chỉ đạo, điều hành hoạt động cải cách thể chế hành chính các cấp; lấy kết quả, hiệu quả, sáng tạo trong công tác cải cách thể chế hành chính và lấy tỷ lệ hài lòng để làm căn cứ, điều kiện bình xét thi đua, khen thưởng, xét hưởng thu nhập bình quân tăng thêm cho CBCCVV nhất là người đứng đầu theo Nghị quyết số 54/2017/QH14. Đồng thời, phát huy sự sáng tạo, cải tiến trong cải cách thể chế hành chính để phục vụ cá nhân và doanh nghiệp. Công tác cải cách thể chế hành chính phải gắn với các giải pháp cụ thể, có tính nhân rộng, áp dụng lâu dài, ứng dụng công nghệ thông tin; thông qua khuyến khích CBCCVV tham mưu, sáng tạo và tiếp thu ý kiến của các tầng lớp nhân dân.

Ba là, đẩy mạnh công tác khảo sát, đánh giá sự hài lòng của người dân, doanh nghiệp đối với phục vụ của cơ quan hành chính trên toàn địa bàn thành phố, thường xuyên theo dõi, phải có các giải pháp cải thiện sự hài lòng và khắc phục hồ sơ trễ hạn gắn với thực hiện công tác thanh tra, kiểm tra, giám sát, tiếp nhận và xử lý phản ánh, khiếu nại, tố cáo các hoạt động liên quan đến công tác cải cách thể chế hành chính, giải quyết TTHC.

Bốn là, đẩy mạnh cải cách thể chế, chú trọng tính khả thi, áp dụng lâu dài của quy định pháp luật và hướng tới đơn giản hóa TTHC. Đẩy mạnh cải cách TTHC; trong đó chú trọng đơn giản hóa TTHC và hoàn thiện cơ sở dữ liệu về TTHC; thực hiện niêm yết công khai và khuyến khích sáng tạo trong niêm yết và hướng dẫn thực hiện TTHC để phục vụ mọi đối tượng, đẩy mạnh các giải pháp khuyến khích người dân thực hiện dịch vụ công trực tuyến mức độ 3, mức độ 4. Đẩy mạnh ứng dụng CNTT, thanh toán điện tử để tạo tiện lợi cho người dân và tổ chức khi thực hiện TTHC và sử dụng dịch vụ công.

Năm là, xây dựng Đề án chuyển một số huyện thành quận 2021-2025. Tập trung triển khai Kế hoạch thực hiện Đề án “Xây dựng thành phố Hồ Chí Minh thành thành phố thông minh giai đoạn 2017 - 2020, tầm nhìn đến năm 2025” và Kiến trúc chính quyền điện tử tại thành phố Hồ Chí Minh. Đồng thời, đẩy mạnh cải cách chế độ công vụ, công chức; trong đó, tập trung rà soát, sắp xếp lại tổ chức bộ máy, đơn vị

hành chính, tinh giản biên chế, thực hiện chính sách thu hút chuyên gia, nhà khoa học, người có tài năng đặc biệt.

UBND thành phố đã ban hành Kế hoạch số 1602/KH-UBND ngày 19/5/2021 tháng cao điểm thực hiện chủ đề “Năm xây dựng chính quyền đô thị và cải thiện môi trường đầu tư tại Thành phố Hồ Chí Minh”. Theo đó, UBND thành phố chỉ đạo các sở, ban, ngành, UBND thành phố Thủ Đức, quận, huyện, tập trung tổ chức triển khai các hoạt động nhằm phục vụ các yêu cầu người dân, doanh nghiệp.

UBND Thành phố đã kịp thời triển khai công tác xây dựng danh mục văn bản quy định chi tiết các văn bản quy phạm pháp luật, cụ thể: Thành phố ban hành Quyết định số 924/QĐ-UBND ngày 30 tháng 3 năm 2022 về việc sửa đổi, bổ sung Quyết định số 2055/QĐ-UBND ngày 08 tháng 6 năm 2021 về ban hành Danh mục văn bản quy phạm pháp luật của UBND Thành phố quy định chi tiết các luật được Quốc hội Khóa XIV thông qua tại Kỳ họp thứ 10; ban hành Quyết định số 11/2022/QĐ-UBND ngày ngày 15 tháng 4 năm 2022 về quy trình xây dựng văn bản quy phạm pháp luật trên địa bàn Thành phố; ban hành Quyết định số 10/2022/QĐ-UBND ngày 15 tháng 4 năm 2022 ban hành Quy chế về kiểm tra, xử lý, rà soát, hệ thống hóa văn bản quy phạm pháp luật, xây dựng Cơ sở dữ liệu quốc gia về pháp luật và tổ chức, quản lý công tác viên kiểm tra, rà soát, hệ thống hóa văn bản quy phạm pháp luật trên địa bàn Thành phố Hồ Chí Minh.

Bên cạnh đó, để cải thiện Chỉ số cải thiện các quy định pháp luật, Thành phố ban hành Công văn số 1258/UBND-NCPC ngày 26 tháng 4 năm 2022 về triển khai thực hiện các giải pháp cải thiện Chỉ số cải thiện các quy định pháp luật theo Công văn số 684/BTP-VĐCXDPL của Bộ Tư pháp đến Thủ trưởng các sở, ban, ngành và Chủ tịch UBND các quận, huyện và thành phố Thủ Đức. Các cơ quan, đơn vị đã có văn bản triển khai thực hiện chỉ đạo của Thành phố.

Nhìn chung, trong năm 2022, phần lớn các văn bản quy phạm pháp luật do Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân Thành phố ban hành có nội dung phù hợp các quy định pháp luật hiện hành và thực tiễn quản lý của Thành phố, đáp ứng yêu cầu chỉ đạo, điều hành, công tác quản lý nhà nước của Thành phố, qua đó, góp phần thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội, giữ vững an ninh, chính trị, trật tự, an toàn xã hội và nâng

cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước trên tất cả các lĩnh vực của đời sống xã hội trên địa bàn Thành phố.²

** Kết quả tổ chức triển khai thực hiện quy định của pháp luật về tổ chức chính quyền đô thị tại thành phố Hồ Chí Minh:*

Việc đổi mới tổ chức và hoạt động của chính quyền đô thị, trên cơ sở tinh gọn bộ máy gắn với trách nhiệm cá nhân của người đứng đầu, từ lâu đã là một chủ trương quan trọng được Đảng, Nhà nước quan tâm, chỉ đạo thường xuyên, sâu sát nhằm không ngừng nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước nói chung, hướng đến đổi mới mạnh mẽ và linh hoạt hoạt động của chính quyền địa phương nói riêng. Từ đó, các nguồn lực cho sự phát triển kinh tế - xã hội của địa phương có thể được huy động tối đa, nhanh chóng đáp ứng yêu cầu phát triển kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa và hội nhập quốc tế.

Cũng xuất phát từ yêu cầu phát triển đất nước và thực tiễn quản lý đô thị tại các thành phố có tốc độ đô thị hóa cao, dân cư tập trung đông, khi Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Tổ chức Chính phủ và Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2019 được ban hành, chỉ trong 02 năm (2019 và 2020), trên cơ sở hồ sơ trình của Chính phủ, Quốc hội đã lần lượt thông qua Nghị quyết về thí điểm tổ chức chính quyền đô thị tại Thành phố Hà Nội, thành phố Đà Nẵng và Nghị quyết về tổ chức chính quyền đô thị tại Thành phố Hồ Chí Minh. Có thể khẳng định, được triển khai thực hiện ngay tổ chức chính quyền đô thị là điều kiện rất thuận lợi cho sự phát triển nhanh, ổn định và bền vững của Thành phố. So với giai đoạn thí điểm trước đây, quy mô thực hiện có thu hẹp hơn (chỉ tập trung ở khu vực đô thị hóa cao) chính là bước đi thận trọng và phù hợp với tình hình mới. Khi đó, chức năng, nhiệm vụ của Hội đồng nhân dân quận, phường được điều chỉnh hợp lý cho Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân Thành phố, Ủy ban nhân dân quận, phường. Cùng với việc tăng số lượng đại biểu Hội đồng nhân dân Thành phố hoạt động chuyên trách, giúp tăng cường cơ chế kiểm soát quyền lực, bộ máy chính quyền Thành phố dần được tổ chức tinh gọn hơn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả hơn mà vẫn đảm bảo và phát huy được quyền làm chủ của Nhân dân.

² Báo cáo kết quả thực hiện công tác CCHC năm 2022 và phương hướng, nhiệm vụ năm 2023 của UBND TP.HCM

Định hướng triển khai thực hiện tổ chức chính quyền đô thị tại Thành phố Hồ Chí Minh có rất nhiều mặt thuận lợi, xuất phát từ quy định của pháp luật đã dần phân định nhiệm vụ, quyền hạn đặc thù của chính quyền đô thị có những điểm khác biệt với chính quyền nông thôn; từ quyết tâm chính trị và sự đồng lòng của cán bộ, công chức, viên chức và Nhân dân Thành phố; từ cơ hội thực hiện thống nhất chế độ công vụ, công chức trong các cơ quan hành chính nhà nước; từ đặc điểm phát triển đa dạng của Thành phố, vừa xây dựng đô thị thông minh, củng cố khu đô thị trung tâm hiện hữu, phát triển đô thị mới, đô thị vệ tinh, vừa quy hoạch, xây dựng, hướng đến đô thị hóa nông thôn ở các huyện ngoại thành.

Để biến chủ trương thành hành động, tháng 12 năm 2020, Hội nghị lần thứ hai Ban Chấp hành Đảng bộ Thành phố Khóa XI đã xác định chủ đề năm 2021 của Thành phố là “*Năm xây dựng chính quyền đô thị và cải thiện môi trường đầu tư*”, vừa góp phần đẩy mạnh công tác tuyên truyền, tạo sự đồng thuận của Nhân dân, vừa khẳng định một lần nữa quyết tâm chính trị, tầm quan trọng và mối liên hệ khăng khít - việc xây dựng thành công chính quyền đô thị sẽ góp phần thúc đẩy và cải thiện môi trường đầu tư của Thành phố.

Trước tình hình dịch COVID-19 diễn biến phức tạp, cuộc bầu cử đại biểu Quốc hội khóa XV, đại biểu Hội đồng nhân dân Thành phố khóa X, đại biểu Hội đồng nhân dân thành phố Thủ Đức, huyện, xã, thị trấn nhiệm kỳ 2021 - 2026 vẫn diễn ra thành công tốt đẹp, đúng luật, đúng tiến độ, dân chủ, an toàn và thực sự là ngày hội của toàn dân. Sau khi được Chủ tịch Ủy ban nhân dân Thành phố bổ nhiệm, Chủ tịch Ủy ban nhân dân thành phố Thủ Đức, 16 quận đã bổ nhiệm Chủ tịch, Phó Chủ tịch Ủy ban nhân dân các phường trực thuộc, đảm bảo công tác quản lý nhà nước theo Nghị quyết số 131/2020/QH14 kể từ ngày 01 tháng 7 năm 2021. Thành phố cũng ban hành văn bản hướng dẫn thực hiện bổ nhiệm, bổ nhiệm lại, kéo dài thời gian giữ chức vụ, miễn nhiệm đối với Chủ tịch, Phó Chủ tịch Ủy ban nhân dân quận, phường. Thực hiện xét chuyển Chủ tịch, Phó Chủ tịch Ủy ban nhân dân phường và công chức cấp xã ở phường được bầu hoặc tuyển dụng trước ngày 01 tháng 7 năm 2021 thành công chức hành chính làm việc tại phường đang công tác đối với 2.735 trường hợp. Bổ sung biên chế công chức đối với Ủy ban nhân dân thành phố Thủ Đức, Ủy ban nhân dân các quận để thực hiện chính quyền đô thị đối với 3.735 trường hợp.

Về sắp xếp, bố trí nhân sự dôi dư, Ủy ban nhân dân Thành phố đã ban hành Quyết định thành lập Tổ Công tác, Tổ Giúp việc xây dựng và thực hiện “Đề án sắp xếp đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức, người lao động, người hoạt động không chuyên trách ở cấp xã và giải quyết chế độ, chính sách đối với các trường hợp dôi dư khi tổ chức chính quyền đô thị, sắp xếp các đơn vị hành chính cấp huyện, cấp xã và thành lập thành phố Thủ Đức”. Theo đó, số trường hợp thuộc diện cần sắp xếp do không tổ chức Hội đồng nhân dân quận, phường là 291 trường hợp, Ủy ban nhân dân thành phố Thủ Đức, quận, phường đã khẩn trương xây dựng phương án sắp xếp, bố trí và giải quyết chế độ, chính sách theo quy định hiện hành. Về tổ chức bộ máy, Thành phố đã chủ động triển khai sắp xếp số lượng cấp phó, sắp xếp, kiện toàn tổ chức bộ máy, quy chế tổ chức và hoạt động của các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân Thành phố; ban hành quy định về danh mục tên gọi và số lượng cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân quận; Quy chế làm việc (mẫu) của Ủy ban nhân dân thành phố thuộc Thành phố, quận, phường. Riêng thành phố Thủ Đức có 13 cơ quan chuyên môn, trong đó có Phòng Khoa học và Công nghệ, phù hợp với định hướng phát triển thành phố Thủ Đức thành trung tâm đổi mới sáng tạo, ứng dụng khoa học, công nghệ cao.

Về phân cấp, ủy quyền, bên cạnh việc đề xuất thay thế Nghị định số 93/2001/NĐ-CP của Chính phủ về phân cấp quản lý một số lĩnh vực cho Thành phố Hồ Chí Minh, để triển khai Luật Tổ chức chính quyền địa phương và cơ chế ủy quyền theo Nghị quyết số 54/2017/QH14 của Quốc hội về thí điểm cơ chế, chính sách đặc thù phát triển Thành phố Hồ Chí Minh, Ủy ban nhân dân Thành phố đã ban hành quyết định ủy quyền cho các sở, ngành, Ủy ban nhân dân các quận, huyện thực hiện một số nhiệm vụ, quyền hạn của Ủy ban nhân dân Thành phố; Chủ tịch Ủy ban nhân dân Thành phố ban hành quyết định ủy quyền cho Thủ trưởng các sở, ngành, Chủ tịch Ủy ban nhân dân các quận, huyện thực hiện một số nhiệm vụ, quyền hạn của Chủ tịch Ủy ban nhân dân Thành phố. Các Quyết định này đã góp phần tạo điều kiện cho các cơ quan, đơn vị, địa phương phát huy vai trò, thế mạnh của mình trong thực hiện nhiệm vụ được giao, rút ngắn thời gian giải quyết thủ tục hành chính cho người dân, doanh nghiệp. Ngoài ra, để tạo sự chủ động và nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động của thành phố Thủ Đức, Thành phố đã thành lập Ban Chỉ đạo và Tổ giúp việc xây dựng Đề án cơ chế, chính sách đặc thù phát triển thành phố Thủ Đức, đồng thời xây dựng Đề án

phân cấp cho Ủy ban nhân dân thành phố Thủ Đức, ủy quyền cho Ủy ban nhân dân, Chủ tịch Ủy ban nhân dân thành phố Thủ Đức.

Nhìn chung, các nhiệm vụ triển khai thực hiện tổ chức chính quyền đô thị tại Thành phố Hồ Chí Minh cơ bản đảm bảo tiến độ theo yêu cầu đề ra, đảm bảo việc chuyển tiếp thực hiện nhiệm vụ giữa hai giai đoạn. Mặc khác, dù mới đi vào hoạt động, Ủy ban nhân dân thành phố Thủ Đức cũng đã giải quyết được khối lượng công việc rất lớn, bộ máy chính quyền nhanh chóng đi vào hoạt động và vận hành hiệu quả, việc giải quyết hồ sơ, thủ tục hành chính cho người dân và doanh nghiệp được đảm bảo liên tục, giữ vững tình hình an ninh, chính trị, trật tự, an toàn xã hội trên địa bàn. Kết quả trên là sự nỗ lực không ngừng của cả hệ thống chính trị Thành phố Hồ Chí Minh và thành phố Thủ Đức trong năm 2021.

Thành phố cũng luôn duy trì trạng thái chủ động, vừa tích cực đưa các Nghị quyết của Quốc hội, Nghị định của Chính phủ vào cuộc sống, vừa thường xuyên tổng kết thực tiễn, không ngừng nghiên cứu, đề xuất cơ quan có thẩm quyền định hướng, tháo gỡ khó khăn, vướng mắc. Trong năm 2022, Thành phố sẽ tiến hành tổng kết việc thực hiện Nghị quyết số 16-NQ/TW ngày 10 tháng 8 năm 2012 của Bộ Chính trị về phương hướng, nhiệm vụ phát triển Thành phố Hồ Chí Minh đến năm 2020. Trên cơ sở đó, đề xuất, kiến nghị Bộ Chính trị ban hành Nghị quyết thay thế, tạo điều kiện cho Thành phố xây dựng, phát triển phù hợp với mô hình chính quyền đô thị trong giai đoạn mới. Có thể nói, xuyên suốt quá trình thực hiện tổ chức chính quyền đô thị, Thành phố luôn nhận được sự quan tâm, chỉ đạo sâu sát của các cơ quan Trung ương, giúp công tác triển khai được tổ chức hài hòa, kịp thời, hiệu quả, góp phần giải quyết thấu đáo các vấn đề cốt lõi của một “đô thị đặc biệt”.

Thời gian tới đây, để tiếp tục nâng cao hơn nữa hiệu quả tổ chức chính quyền đô thị, góp thêm phần nào kinh nghiệm thực tiễn cho công cuộc cải cách thể chế hành chính về tổ chức bộ máy và tiến trình đổi mới nền hành chính nhà nước nói chung, Thành phố sẽ không ngừng nâng cao chất lượng hoạt động của chính quyền địa phương, gắn với đổi mới phương thức lãnh đạo của các cấp ủy đảng, chú trọng vai trò của Hội đồng nhân dân Thành phố, Đoàn Đại biểu Quốc hội Thành phố, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam Thành phố và tổ chức chính trị - xã hội các cấp trong việc đảm bảo và phát huy hơn nữa quyền được tiếp nhận thông tin, quyền đại diện và quyền dân chủ

của Nhân dân; vận động, nâng cao tỷ lệ người dân tham gia xây dựng Đảng, xây dựng chính quyền, xây dựng hệ thống chính trị trong sạch, vững mạnh; góp phần nâng cao hiệu quả giám sát, phản biện xã hội và kiểm soát quyền lực nhà nước. Tập trung phát triển yếu tố “con người”. Gắn tiến trình xây dựng chính quyền đô thị với xây dựng chính quyền điện tử, đô thị thông minh, cải cách thể chế hành chính và cải thiện môi trường đầu tư. Đây cũng là những nhiệm vụ trọng tâm trong Chương trình đổi mới quản lý Thành phố, thực hiện Nghị quyết Đại hội Đảng bộ Thành phố Hồ Chí Minh nhiệm kỳ 2020 - 2025 và những năm tiếp theo.

** Việc tổ chức triển khai hệ thống thể chế, cơ chế, chính sách pháp luật thuộc phạm vi quản lý nhà nước:*

Việc tổ chức triển khai, đánh giá tác động của các thể chế hành chính đến các mặt của đời sống xã hội: phát triển kinh tế - xã hội, an ninh, trật tự an toàn xã hội, an sinh xã hội... Việc xây dựng các Đề án, tăng cường công tác kiểm tra, rà soát, nâng cao hiệu quả công tác xây dựng VBQPPL là một hoạt động đột phá trong công tác cải cách thể chế, đã góp phần tạo ra hành lang pháp lý, tạo điều kiện thuận lợi cho thực hiện các nhiệm vụ kinh tế - xã hội, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước trên địa bàn Thành phố.

Trong giai đoạn 2016-2020, công tác cải cách thể chế hành chính trên địa bàn Thành phố đã đạt được những kết quả tích cực trên các phương diện công tác xây dựng, ban hành VBQPPL, tư vấn pháp luật, theo dõi tình hình thi hành pháp luật; kiểm tra, xử lý, rà soát, hệ thống hóa VBQPPL, các quy định pháp luật và văn bản chỉ đạo của Thành phố được ban hành đã kịp thời triển khai các VBQPPL của Trung ương, bám sát thực tiễn tình hình kinh tế-xã hội của Thành phố. Theo đó, các thể chế, quy định pháp luật của Thành phố được ban hành đã tạo hành lang pháp lý và làm cơ sở cho công tác chỉ đạo, điều hành của chính quyền Thành phố; tạo điều kiện thuận lợi cho thực hiện các nhiệm vụ kinh tế - xã hội, tác động và góp phần nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước trên địa bàn Thành phố.

Trong đó, việc xây dựng, hoàn thiện thể chế (đặc biệt là triển khai thực hiện các cơ chế, chính sách đặc thù tại Nghị quyết số 54/2017/QH14 của Quốc hội) đã mang đến một số tác động tích cực đến nhiều mặt của đời sống xã hội như góp phần tinh gọn bộ máy tổ chức, khuyến khích, nâng cao hiệu quả làm việc của cán bộ, công chức, viên

chức nhà nước; góp phần giảm ùn tắc giao thông, giảm ô nhiễm môi trường; đẩy nhanh tiến độ thực hiện các dự án trọng điểm, các dự án chỉnh trang, phát triển đô thị của Thành phố; thu hút chuyên gia, nhà khoa học, nhân tài đóng góp cho sự phát triển của Thành phố. Đồng thời, việc xây dựng hành lang pháp lý, đẩy mạnh ủy quyền cho cơ quan chuyên môn, địa phương đã tạo sự chủ động, linh hoạt và đẩy nhanh tiến độ giải quyết thủ tục, hồ sơ hành chính trong các lĩnh vực có liên quan, góp phần phục vụ tốt hơn cho người dân, doanh nghiệp và cải thiện, nâng cao sự hài lòng của người dân, doanh nghiệp đối với cơ quan, tổ chức của Thành phố.

Năm 2021, để ứng phó với đại dịch Covid 19, UBND thành phố đã ban hành Chỉ thị số 09/CT-UBND ngày 04/6/2021 về đẩy mạnh thực hiện các nhiệm vụ, giải pháp trọng tâm nhằm kiểm soát dịch bệnh Covid-19 và thực hiện thắng lợi kết hoạch phát triển KT-XH năm 2021. Nhanh chóng chỉ đạo thay đổi phương thức làm việc của cơ quan, đơn vị nhà nước đảm bảo phù hợp trong đợt cao điểm phòng, chống dịch bệnh Covid-19 trên địa bàn thành phố. Theo đó, các cơ quan, đơn vị tùy theo điều kiện, tính chất hoạt động mà bố trí hạn chế đến mức thấp nhất số người đến cơ quan, đơn vị làm việc nhưng không để công việc bị đình trệ và các công việc có thời hạn, thời hiệu theo quy định của pháp luật, các dịch vụ công phục vụ người dân và doanh nghiệp; nhân sự làm việc tại nhà đẩy mạnh sử dụng CNTT để giải quyết công việc không xảy ra hồ sơ trễ hạn; tiếp nhận và trả kết quả hồ sơ TTHC đã được cơ quan, đơn vị cung cấp dịch vụ công trực tuyến mức độ 3, mức độ 4 (trừ trường hợp đặc biệt, cấp bách). Bên cạnh đó, tiến hành kiểm tra liên ngành nội vụ - y tế về bố trí cán bộ, công chức, viên chức làm việc và công tác phòng, chống dịch bệnh Covid 19 tại các cơ quan, đơn vị. Ngoài ra, tiến hành xây dựng bản đồ số Covid-19 nhằm phục vụ cộng đồng theo dõi trực quan thông tin, dữ liệu dịch tễ để lãnh đạo có thông tin chỉ đạo, quản lý và người dân có thể nắm bắt tình hình kịp thời.

Trong năm 2022, công tác chỉ đạo, điều hành CCHC được xác định là công tác trọng điểm và được thực hiện quyết liệt, chặt chẽ:

- Đã đề ra nhiều giải pháp tập trung rà soát, quyết tâm thực hiện đạt và vượt 19 chỉ tiêu kinh tế - xã hội năm 2022, 89 nhiệm vụ công tác CCHC năm 2022;

- Tập trung đẩy mạnh các giải pháp nâng cao chất lượng xây dựng chính quyền đô thị, cải thiện môi trường đầu tư, đồng hành cùng doanh nghiệp thông qua Tháng

hành động “Tiếp nhận và giải quyết TTHC ngay trong ngày”;

- Đã tập trung các giải pháp tháo gỡ vướng mắc về TTHC đồng thời với việc tăng cường kỷ luật, kỷ cương trong giải ngân vốn đầu tư công, đặc biệt là trong công tác phối hợp giữa các sở, ban, ngành, các Tổ công tác của UBND Thành phố trong việc giải quyết tháo gỡ khó khăn, vướng mắc trong lĩnh vực đầu tư;

- Chỉ đạo thúc đẩy đưa Hệ thống thông tin giải quyết thủ tục hành chính Thành phố Hồ Chí Minh vào hoạt động để phục vụ nhu cầu của người dân, doanh nghiệp;

(5) Hoàn thành kết nối toàn bộ dữ liệu kinh tế - xã hội của quận, huyện, thành phố Thủ Đức với Thành phố.

Thông qua kiểm tra, khảo sát, Thành phố ghi nhận các cấp ủy đảng, Thủ trưởng các cơ quan, đơn vị các cấp có sự quan tâm đặc biệt trong chỉ đạo thực hiện nghiêm túc việc rà soát, xây dựng và triển khai kế hoạch công tác cải cách thể chế; đã có những giải pháp quyết liệt để khắc phục các hạn chế, nâng cao dần chỉ số CCHC của từng cơ quan, đơn vị. Công tác cải cách thể chế hành chính của cơ quan đảng, đoàn thể đã dần đồng bộ với công tác CCHC của cơ quan hành chính nhà nước.

3.3. Một số vấn đề còn vướng mắc

** Trong công tác xây dựng văn bản:*

Thành phố Hồ Chí Minh được xác định là đô thị đặc biệt, do đó để quản lý, điều hành có hiệu quả cần có một thể chế pháp lý phù hợp. Tuy vậy, một số quy định pháp luật của Trung ương chưa phân cấp, ủy quyền quản lý một cách tương xứng cho Thành phố (ví dụ như : cơ cấu tổ chức bộ máy, tiêu chuẩn của đội ngũ cán bộ, công chức, các hình thức và thẩm quyền xử lý vi phạm hành chính...); một số quy định, tiêu chuẩn, điều kiện chuyên ngành của Trung ương vì mang tính chất áp dụng chung trên phạm vi cả nước nên khi áp dụng tại Thành phố chưa mang lại hiệu quả cao trong quản lý, cũng như trong phát triển kinh tế - xã hội (như lĩnh vực công thương, xây dựng, tài chính - đầu tư công...). Từ đó, Thành phố gặp nhiều khó khăn về cơ chế, cụ thể là sự giới hạn về thẩm quyền ban hành chính sách - pháp luật, chưa có cơ chế tạo sự chủ động cho địa phương trong việc hoạch định chính sách về các vấn đề mang tính thực tiễn.

Các VBQPPL của Trung ương thường xuyên thay đổi dẫn đến công tác cập nhật, tham mưu, hướng dẫn các quy định của cấp trên và việc tham mưu ban hành, sửa đổi, bổ sung các VBQPPL của địa phương còn chưa kịp thời. Các quy định pháp luật của cấp trên trong một số vấn đề cụ thể còn nằm rải rác ở nhiều văn bản khác nhau, công tác hệ thống hóa VBQPPL chuyên ngành của các Bộ, ngành Trung ương vẫn

chưa thường xuyên, dẫn đến việc áp dụng pháp luật của các đơn vị cấp dưới còn gặp khó khăn nhất định.

Một số quy định của Luật Ban hành VBQPPL năm 2015 quy định về thẩm quyền ban hành VBQPPL của Thành phố (Điều 27 và Điều 28), nhất là việc xác định các “*biện pháp*” để quản lý nhà nước, thi hành luật, phát triển kinh tế - xã hội, biện pháp có tính chất đặc thù; do đó, nhiều đơn vị còn lúng túng trong việc nhận định, áp dụng để tham mưu cho UBND Thành phố các văn bản quản lý, chỉ đạo, điều hành. Quy định pháp luật về xây dựng, ban hành, kiểm tra, rà soát và hệ thống hóa VBQPPL còn bất cập, thực tiễn triển khai các quy định của Luật Ban hành VBQPPL năm 2015 và Nghị định số 34/2016/NĐ-CP của Chính phủ còn phát sinh nhiều khó khăn, vướng mắc.

VBQPPL hiện hành về công tác theo dõi tình hình thi hành pháp luật là Nghị định của Chính phủ, dẫn đến hạn chế về hiệu lực pháp lý, chưa đáp ứng được yêu cầu áp dụng đối với các cơ quan, tổ chức không trực thuộc Chính phủ. Các cơ chế, công cụ để thực hiện công tác theo dõi tình hình thi hành pháp luật chưa đầy đủ, chưa làm rõ được ý nghĩa của hoạt động theo dõi tình hình thi hành pháp luật làm hạn chế hiệu quả của công tác này. Cụ thể như: cơ quan thực hiện theo dõi tình hình thi hành pháp luật chỉ có thẩm quyền kiến nghị, đề xuất; không có biện pháp chế tài khi các chủ thể có trách nhiệm tổ chức thi hành pháp luật không thực hiện đúng, đầy đủ chức trách, nhiệm vụ của mình; một số nội dung yêu cầu đánh giá, theo dõi, nhưng tính khả thi không cao, không phù hợp thực tiễn, ví dụ như trong nội dung đánh giá về các điều kiện bảo đảm cho thi hành pháp luật, có các nội dung đánh giá liên quan đến tổ chức bộ máy nhưng không có phương án tháo gỡ, thay đổi, do đó, việc đánh giá phần nào trở thành hình thức, trong khi các cơ quan phải tốn nguồn lực cho việc thu thập thông tin để đánh giá.

** Trong triển khai thực hiện gắn với xây dựng mô hình chính quyền đô thị:*

So với mục tiêu, yêu cầu, nhiệm vụ giải pháp cải cách hành chính của quốc gia, công tác cải cách thể chế hành chính của thành phố vẫn còn một số hạn chế: hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước trên một số lĩnh vực còn hạn chế, nhất là quy hoạch, quản lý quy hoạch, quản lý xã hội... một số cơ chế, quy định vượt thẩm quyền thành phố, quy trình, thủ tục hành chính còn rườm rà, nhất là các lĩnh vực liên quan đến nhiều ngành như đầu tư xây dựng, thẩm định, phê duyệt thiết kế cơ sở... hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước của bộ máy chính quyền các cấp chưa cao.

Chương trình hành động số 18 ngày 31/10/2016 của Thành uỷ thành phố Hồ Chí Minh về thực hiện Nghị quyết Đại hội Đảng bộ thành phố lần thứ X Chương trình cải cách hành chính giai đoạn 2016-2020 đã đánh giá “Một số kinh nghiệm trong sơ kết, tổng kết thực hiện Chương trình đột phát về cải cách hành chính thực hiện nghị quyết đại hội của các nhiệm kỳ trước chưa được đánh giá cụ thể và rút kinh nghiệm thấu đáo; một số giải pháp chưa bám sát yêu cầu thực tiễn cải cách thể chế hành chính; hệ thống các cơ quan hành chính nhà nước từ thành phố đến cơ sở chưa vận hành thông suốt; số lượng cung cấp dịch vụ công trực tuyến ở mức độ 3 và mức độ 4 còn ít; xã hội hoá dịch vụ công chưa thực hiện sâu rộng, cải cách thể chế hành chính trong đảng chưa đồng bộ với cải cách thể chế hành chính trong chính quyền.

Năm 2022, Thành phố đã tăng cường các giải pháp phục hồi, phát triển kinh tế - xã hội, tập trung các giải pháp chỉ đạo, điều hành công tác CCHC nhưng tác động của dịch COVID-19 ở năm 2021 cũng là một phần nguyên nhân ảnh hưởng đến điểm đánh giá Chỉ số CCHC của Thành phố năm 2021 xếp hạng 43/63 tỉnh, thành phố (giảm 20 hạng so với năm 2020).

Thành uỷ, UBND Thành phố đã có nhiều chỉ đạo quyết liệt nhưng công tác thực hiện dự án đầu tư công còn nhiều tồn tại, hạn chế; việc triển khai giải ngân vốn đầu tư công chậm, tính đến tháng 8 chỉ đạt 26% so với kế hoạch năm 2022; tỷ lệ giải ngân thấp chưa thực sự tạo động lực thúc đẩy kích cầu đầu tư xã hội. Công tác tiếp công dân, đối thoại với doanh nghiệp chưa hiệu quả, thiết thực, việc trả lời, phản hồi các phản ánh, kiến nghị của cá nhân, tổ chức và thực hiện các kết luận thanh tra, kiểm tra, kiểm toán chưa kịp thời, triệt để.

Những hạn chế, bất cập của mô hình tổ chức chính quyền thành phố chủ yếu là:

- Chưa có sự phân định rõ trong quản lý hành chính nhà nước ở đô thị với nông thôn.
- Quá trình phân cấp quản lý một số lĩnh vực của Chính phủ cho chính quyền thành phố Hồ Chí Minh thời gian qua được thực tiễn khẳng định là đúng đắn, nhưng chỉ mang tính chất tình thế, chưa đáp ứng được nhu cầu thực tiễn, cần đổi mới đồng bộ cả mô hình tổ chức, nội dung hoạt động và một số nội dung phân cấp quản lý hành chính nhà nước của chính quyền thành phố.

- Mô hình tổ chức các cấp chính quyền hiện hành thể hiện thiếu sự đồng bộ, chưa dựa vào các đặc trưng của đô thị. Có thể nói, sự yếu kém trong quản lý đối với đô

thị hiện nay, ngoài nguyên nhân từ sự yếu kém của năng lực quản lý của một bộ phận cán bộ, công chức, viên chức còn do mô hình tổ chức chính quyền không phù hợp với sự vận hành và phát triển của thành phố với vai trò trung tâm nhiều mặt của vùng và cả nước. Đó là:

+ Mâu thuẫn giữa nhu cầu tổ chức cuộc sống tập trung, quản lý hệ thống hạ tầng kỹ thuật đô thị mang tính thống nhất, đồng bộ, liên thông với thực tế phân chia đơn vị hành chính độc lập theo địa giới hành chính, với việc xác định trách nhiệm theo cấp quản lý.

+ Quan hệ giữa các cơ quan trung ương và địa phương (cấp thành phố) có một số lĩnh vực chưa được xác định rõ ràng, làm phát sinh mâu thuẫn với những nguyên tắc tổ chức nền hành chính, khó điều hoà lợi ích khách quan giữa trung ương và địa phương, tạo cơ sở phát sinh cơ chế quản lý kiểu hành chính bao cấp, “xin – cho”, hoặc ngược lại là tính cục bộ địa phương.

- Chế độ lãnh đạo tập thể của UBND và thẩm quyền riêng của Chủ tịch UBND chưa được minh bạch rõ ràng, nhất là trong chỉ đạo, điều hành, quyết định những chủ trương cụ thể.

3.4. Nguyên nhân của các hạn chế, bất cập

Hệ thống thể chế hiện nay ở Việt Nam chưa đầy đủ, đồng bộ và thống nhất, nhiều mặt chưa đáp ứng được yêu cầu và nhiệm vụ xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, nền kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế. Đặc biệt, việc đánh giá tác động của chính sách trong đề nghị xây dựng văn bản quy phạm pháp luật chưa được thực hiện nghiêm túc, dẫn đến tình trạng không xác định rõ, không quy định rõ định hướng chính sách đã ảnh hưởng trực tiếp và gây khó khăn cho việc xây dựng, thực hiện chính sách; nhiều chính sách ban hành không đáp ứng yêu cầu thực tiễn, không tạo động lực cho phát triển kinh tế - xã hội.

Hệ thống thể chế về tổ chức và hoạt động của bộ máy hành chính nhà nước còn nhiều bất cập. Một số quy định của Hiến pháp năm 2013 chưa được cụ thể hóa trong Luật Tổ chức Chính phủ, Luật Tổ chức chính quyền địa phương. Cụ thể, chưa cụ thể hóa chức năng hành pháp, chức năng hoạch định điều hành chính sách quốc gia của Chính phủ; chưa quy định rõ khái niệm chính quyền địa phương, bộ máy chính quyền địa phương. Các Nghị định quy định về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, cơ cấu tổ chức của các bộ, cơ quan ngang bộ; chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của từng bộ; các Nghị định quy định về tổ chức các cơ quan chuyên môn thuộc cấp tỉnh và cấp huyện không có được sự ổn định lâu dài, khi sửa đổi, bổ sung tiến độ rất

chậm. Thể chế xây dựng chế độ công vụ và đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức còn bất cập, hạn chế, ảnh hưởng trực tiếp đến việc xây dựng và nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức và thực hiện chủ trương xã hội hóa các hoạt động sự nghiệp, dịch vụ công.

Nguyên nhân của các hạn chế nêu trên là do chưa nhận thức được đầy đủ vai trò, tầm quan trọng của công tác xây dựng thể chế trong quản lý hành chính nhà nước, quản trị nhà nước; tư tưởng bao cấp, chủ quan duy ý chí, cục bộ chưa được khắc phục triệt để trong hoạch định, xây dựng thể chế; trình độ, năng lực của đội ngũ cán bộ, công chức tham mưu hoạch định và xây dựng thể chế còn nhiều bất cập; nguồn lực tài chính đầu tư cho xây dựng và ban hành thể chế còn hạn chế Bên cạnh đó, cải cách thủ tục hành chính thời gian qua chưa nhận thức đúng và đầy đủ vai trò, bản chất, nguồn gốc của thủ tục hành chính và cải cách thủ tục hành chính cần được bắt đầu từ đâu. Cải cách thể chế hành chính trong nhiều năm qua đã có bước tiến dài không thể phủ nhận. Tuy nhiên, vẫn còn không ít hạn chế và bất cập. Số lượng văn bản ban hành ngày càng nhiều nhưng về chất lượng chưa thể hài lòng, cụ thể nhiều văn bản còn thiếu tính nhất quán, tính dự báo, không ít quy định thiếu tính khả thi. Nhiều thể chế chậm được ban hành, chậm được sửa đổi, hoàn thiện.

Trong cải cách tổ chức bộ máy hành chính nhà nước, hiện nay vẫn còn sự chồng chéo về chức năng, nhiệm vụ giữa một số bộ, ngành; việc sắp xếp, tổ chức lại các cơ quan hành chính, các đơn vị sự nghiệp công lập để khắc phục sự chồng chéo, bỏ trống hoặc trùng lặp chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn còn chậm, chưa có kết quả rõ ràng. Bộ máy tổ chức của các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, cấp huyện còn cồng kềnh và thiếu ổn định. Cải cách, sắp xếp các đơn vị sự nghiệp công còn chậm. Thực hiện chủ trương xã hội hóa các hoạt động sự nghiệp, dịch vụ công chưa triệt để, kết quả không cao.

Thực hiện tinh giản biên chế gắn với cơ cấu lại và nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức chưa đạt được mục tiêu đề ra; chính sách tinh giản biên chế còn một số bất hợp lý, các công cụ của chính sách tinh giản biên chế chưa đủ mạnh, phạm vi điều chỉnh của chính sách rộng so với khả năng thực hiện. Phân cấp thẩm quyền, trách nhiệm quản lý giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương khá toàn diện, nhưng điều kiện để thực hiện về tài chính, nhân lực, cơ sở vật chất chưa được chú trọng đầu tư đồng bộ; phân cấp chưa gắn chặt chẽ với thẩm quyền và trách nhiệm...

Nguyên nhân của những hạn chế trong cải cách bộ máy hành chính nhà nước là do thiếu kiên quyết, nhất quán và đồng bộ trong khâu tổ chức thực hiện; thiếu các giải

pháp hiệu quả và điều kiện cần thiết cho cải cách bộ máy. Đồng thời, cải cách hoàn thiện bộ máy hành chính phải dựa trên cơ sở pháp lý đầy đủ và đồng bộ, tuy nhiên hệ thống thể chế về tổ chức và hoạt động của bộ máy hành chính chậm được sửa đổi, bổ sung và hoàn thiện cũng gây khó khăn cho việc thực hiện.

Trong xây dựng và nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức, đây là nhiệm vụ trọng tâm của cải cách nền hành chính nhà nước giai đoạn 2001-2020 nhưng kết quả đạt được chưa đáp ứng yêu cầu đặt ra. Có thể nói, hạn chế, bất cập lớn nhất là chưa xây dựng được đội ngũ cán bộ, công chức có đủ trình độ, năng lực chuyên môn, phẩm chất đạo đức đáp ứng yêu cầu sự nghiệp xây dựng và phát triển đất nước. Đến nay, chưa xác định được cơ cấu và hệ thống vị trí việc làm của đội ngũ cán bộ, công chức trong hệ thống hành chính nhà nước. Chủ trương phân biệt, tách công chức hành chính với viên chức sự nghiệp thực hiện không triệt để dẫn đến công chức hóa tràn lan... dẫn đến đội ngũ đông nhưng không mạnh, thiếu tính chuyên nghiệp; thiếu cán bộ, công chức có trình độ, năng lực chuyên môn cao, phẩm chất đạo đức tốt, nhưng lại thừa cán bộ, công chức yếu về chuyên môn và kém về phẩm chất đạo đức. Công tác đánh giá đã có những cải tiến, tuy nhiên vẫn còn chung chung, hình thức, phương pháp đánh giá chậm đổi mới, vì vậy chưa đánh giá được chính xác chất lượng đội ngũ. Công tác bổ nhiệm, đề bạt cán bộ, công chức lãnh đạo, quản lý nhiều nơi thực hiện chưa bảo đảm đúng số lượng và đúng quy trình. Chưa xây dựng đủ các chế độ, chính sách cho đội ngũ cán bộ, công chức, đặc biệt là chính sách tiền lương, đến nay mục tiêu cải cách căn bản chính sách tiền lương chưa thực hiện được. Việc thực hiện chính sách tinh giản biên chế gắn với mục tiêu nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức không đạt yêu cầu đặt ra, chủ yếu giảm đối tượng nghỉ hưu trước tuổi.

Nguyên nhân chủ yếu của các hạn chế, bất cập trong lĩnh vực này là chưa nhận thức được đầy đủ vai trò nòng cốt, tính chất, đặc điểm lao động của đội ngũ cán bộ, công chức, nhất là công chức hành chính. Mặt khác, còn có biểu hiện chủ quan duy ý chí trong việc xây dựng và áp dụng quy định về hệ thống vị trí việc làm dẫn đến việc thi tuyển, thi nâng ngạch công chức gặp nhiều khó khăn và không bảo đảm chất lượng. Ngoài ra, việc áp dụng kinh nghiệm xây dựng chế độ công vụ, công chức và cải cách công vụ, công chức của một số nước trên thế giới vào Việt Nam chưa được nghiên cứu, cân nhắc lựa chọn; chưa thấy rõ sự khác nhau căn bản của công vụ, công chức ở Việt Nam với các nước trên thế giới. [89a]

Tóm lại, công tác cải cách thể chế hành chính mà trọng tâm là cải cách tổ chức bộ máy hành chính nhà nước tuy đã thu được một số kết quả nhất định, nhưng so với yêu cầu vẫn còn một số tồn tại, hạn chế sau:

- Tổ chức bộ máy của các Bộ, cơ quan ngang Bộ và chính quyền địa phương các cấp vẫn còn chồng chéo, nhiều tầng nấc trung gian, việc phân công nhiệm vụ vẫn còn giao thoa, đan xen, tỷ lệ số lượng người giữ chức vụ lãnh đạo, quản lý trên số công chức thực thi thừa hành còn bất hợp lý (số lượng cấp phó tại một số tổ chức hành chính còn vượt so với quy định);

- Việc phân cấp, phân định thẩm quyền giữa Chính phủ, Bộ, cơ quan ngang Bộ với chính quyền địa phương từng bước được hoàn thiện, hợp lý hơn, góp phần nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước đối với ngành, lĩnh vực, tạo điều kiện cho chính quyền địa phương chủ động nhiều hơn trong việc thực hiện các nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội ở địa phương. Tuy nhiên, các quy định về phân cấp thời gian qua vẫn còn nhiều hạn chế, bất cập, cần được hoàn thiện;

- Việc thực hiện tinh giản biên chế mới chỉ tập trung vào giảm số lượng mà chưa chú trọng việc cơ cấu lại đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức theo đề án vị trí việc làm (đội ngũ cán bộ, công chức trong hệ thống chính trị đông nhưng chưa mạnh, cơ cấu giữa các ngành nghề, lĩnh vực, vùng miền chưa thật sự hợp lý) và chưa đạt được mục tiêu đã đề ra;

- Thủ tục hành chính trên một số lĩnh vực còn rườm rà, phức tạp, chưa hiệu quả, một số cán bộ, công chức, viên chức khi giải quyết công việc liên quan đến tổ chức và người dân chưa làm hết trách nhiệm, ứng dụng công nghệ thông tin trong hoạt động của cơ quan hành chính còn hạn chế;

- Chính sách tiền lương trong khu vực công còn nhiều vấn đề chưa phù hợp, chưa thực sự tạo được động lực để nâng cao hiệu quả làm việc của người lao động.

Như vậy, có thể thấy thành công trong bất cứ lĩnh vực hoạt động nào cũng đòi hỏi có sự kết hợp của nhiều yếu tố. Cải cách thể chế hành chính là một quá trình đầy gian nan, thử thách, phải vượt qua nhiều khó khăn, phức tạp, cần sự quyết tâm, kiên trì; cần có sự kiểm tra, đánh giá thường xuyên; xác định trọng tâm, trọng điểm qua từng thời đoạn; sử dụng các công cụ hữu hiệu để tạo đòn bẩy thúc đẩy; thu hút sự tham gia của các cơ quan truyền thông; quan tâm đào tạo nguồn nhân lực ngày càng chuyên nghiệp nhằm đáp ứng mục tiêu, nội dung, yêu cầu của cải cách hành chính và công cuộc đổi mới ở nước ta.

Tổ chức và hoạt động của chính quyền đô thị vẫn còn một số hạn chế, bất cập cần sớm khắc phục nhằm đáp ứng tốt hơn mục tiêu cải cách thể chế hành chính trong giai đoạn hiện nay, cụ thể: [74]

Một là, về thực hiện chức năng, nhiệm vụ.

Chức năng, nhiệm vụ của bộ máy chính quyền đô thị (cả của Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân) chưa có những đổi mới, điều chỉnh cơ bản cho phù hợp với vai trò, chức năng của Nhà nước trong điều kiện phát triển kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, ở nhiều nơi vẫn còn trực tiếp can thiệp vào nhiều hoạt động của thị trường và người dân, còn ôm đồm, quyết định nhiều công việc không phải là của chính quyền, gây khó khăn, trở ngại cho hoạt động tự do kinh doanh của các chủ thể kinh tế, trong khi đó nhịp sống sôi động, khẩn trương ở các đô thị đòi hỏi các chủ thể kinh tế phải rất khẩn trương, năng động, chủ động, nhanh nhạy trong công việc kinh doanh của mình. Chính sự ôm đồm, bao biện, với tay quá mức của chính quyền một số nơi vào các hoạt động kinh tế - xã hội cụ thể theo cơ chế cũ, với quan hệ còn mang kiểu xin - cho như trước đây đã làm giảm năng lực và hạn chế hiệu lực, hiệu quả hoạt động của chính quyền đô thị.

Chức năng, thẩm quyền của các cấp chính quyền đô thị, theo quy định của pháp luật hiện hành, còn chưa thật sự sát hợp với đặc điểm, tính chất của đô thị và của quản lý nhà nước ở đô thị, mà nhìn chung, vẫn còn giống với của các cấp chính quyền vùng nông thôn. Mặc dù Luật Tổ chức chính quyền địa phương đã có những tiến bộ nhất định trong việc phân biệt sự khác nhau về nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền đô thị với chính quyền nông thôn, nhưng trên thực tế, vẫn chưa đủ rõ, cụ thể, chưa hoàn toàn phù hợp với đặc điểm, tính chất của quản lý nhà nước và cung ứng dịch vụ công trên địa bàn. Có thể nhận thấy, những nhiệm vụ cụ thể của quản lý đô thị, theo quy định của pháp luật hiện hành đang còn khá mờ nhạt, chưa đủ cụ thể và chưa xác định rõ định lượng, định tính của từng nhiệm vụ, chưa rõ chế độ trách nhiệm của mỗi cấp chính quyền, cũng như của mỗi cơ quan và mỗi cá nhân trong bộ máy đó. Kết quả là một việc (nhất là những việc liên quan trực tiếp đến công tác quản lý kết cấu hạ tầng, xây dựng, nhà đất, môi trường,...) nhưng lại có nhiều cấp chính quyền, nhiều cơ quan trong bộ máy chính quyền cùng tham gia, cùng chỉ đạo, cùng cho ý kiến, nhưng lại không rõ địa chỉ chính, trách nhiệm chính trong việc giải quyết. Từ đó, xảy ra sự nhập nhằng, lẩn tránh, chậm trễ, tranh công, đổ lỗi, khi giải quyết các vấn đề phát sinh trong đời sống xã hội ở đô thị. Điều đó đã trực tiếp hạn chế và làm suy giảm năng lực, hiệu lực, hiệu quả của bộ máy chính quyền trong các hoạt động quản lý nhà nước và tổ chức cung ứng dịch vụ công trên địa bàn.

Việc giải quyết vấn đề phân cấp, phân quyền giữa chính quyền cấp trên với chính quyền đô thị cũng đang còn nhiều bất hợp lý, nhất là trong các lĩnh vực: quy hoạch - kiến trúc, xây dựng, kết cấu hạ tầng, ngân sách, tổ chức bộ máy, cán bộ, công chức... Chính quyền cấp trên vẫn nắm giữ một số nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể, có tính

tác nghiệp, làm hạn chế không nhỏ đến quyền chủ động, sáng tạo của chính quyền đô thị trong việc giải quyết các vấn đề cụ thể của quản lý. Chính sự bất hợp lý, chưa rõ ràng, thiếu mạch lạc trong phân cấp, phân quyền, ủy quyền liên quan đến việc thực hiện chức năng quản lý nhà nước và chức năng cung ứng dịch vụ công giữa các cấp chính quyền trong nội bộ đô thị đang làm hạn chế, cản trở việc nâng cao năng lực, hiệu lực, hiệu quả hoạt động của chính quyền đô thị hiện nay. Quá trình phát triển các khu đô thị mới, khu dân cư đô thị với tính tự quản cao về an ninh, trật tự, quản lý nhân khẩu; tính thống nhất, liên thông về kết cấu hạ tầng đô thị điện, nước, giao thông, vệ sinh môi trường... đòi hỏi cần có cơ chế quản lý phù hợp.

Hai là, về cơ cấu tổ chức.

Tổ chức bộ máy chính quyền đô thị vẫn còn nhiều tầng nấc, nhiều đầu mối dẫn đến phân tán quyền lực và nguồn lực, chưa bảo đảm nguyên tắc tập trung, thống nhất. Theo pháp luật hiện hành, mỗi loại hình đơn vị hành chính nội bộ (quận, phường) đều là những cấp chính quyền hoàn chỉnh gồm có Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân giống như ở các vùng nông thôn. Hội đồng nhân dân cấp quận, phường, với vai trò là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương, nhưng do đặc điểm, tính chất của đô thị, không thể quyết định được các vấn đề về quy hoạch, chiến lược, chủ trương, giải pháp phát triển kinh tế - xã hội trên địa bàn mà phải do Hội đồng nhân dân cấp thành phố, thị xã mới quyết định được. Ủy ban nhân dân các quận, phường, trong khi có vai trò là cơ quan chấp hành của Hội đồng nhân dân cùng cấp và cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương, nhưng do tính hình thức của Hội đồng nhân dân nên việc Ủy ban nhân dân chấp hành và tổ chức thực hiện các Nghị quyết của Hội đồng nhân dân cũng mang tính hình thức; trên thực tế UBND chỉ đóng vai trò là cơ quan thực thi một số nhiệm vụ cụ thể của quản lý hành chính và cung ứng một số dịch vụ công trên địa bàn. Sự bất hợp lý, nhiều tầng nấc, phân tán, cắt khúc về mô hình tổ chức chính quyền đô thị là nguyên nhân trực tiếp dẫn đến những yếu kém trong quản lý, điều hành của bộ máy chính quyền đối với các hoạt động kinh tế - xã hội trên địa bàn đô thị; đồng thời, lại gây ra những rối rắm, trì trệ trong quản lý điều hành và là nguyên nhân chính, trực tiếp làm hạn chế việc nâng cao năng lực quản lý, hiệu quả điều hành của chính quyền đô thị.

Do những đặc trưng của đô thị, việc thành lập các cơ quan chuyên môn cần bảo đảm tính bao quát, tổng hợp, quản lý đa ngành, đa lĩnh vực. Tuy nhiên, việc thành lập các sở, phòng, ban chuyên môn của chính quyền các đô thị vẫn tồn tại những hạn chế nhất định, quản lý còn chồng chéo, thiếu sự phối hợp trong công tác xây dựng kế hoạch, quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội với các quy hoạch về phát triển ngành, quy hoạch không gian đô thị, hạ tầng kỹ thuật đô thị, quản lý dự án đầu tư...

Ba là, về phương thức hoạt động.

Cơ chế vận hành bộ máy hành chính đô thị chưa thống nhất, thông suốt, nhanh nhạy, chưa bảo đảm tính hệ thống và tập trung mà còn bị cắt khúc thành từng đoạn, theo từng cấp hành chính trong nội bộ đô thị. Cơ chế điều hành hành chính mang tính chất tập thể kiểu Ủy ban trong nền hành chính nước ta chứa đựng nhiều bất hợp lý, cũng đang là trở ngại đáng kể đối với việc nâng cao năng lực của chính quyền nhà nước nói chung và nhất là của chính quyền đô thị nói riêng. Với việc thực hiện chế độ tập thể (Ủy ban) trong quản lý hành chính hiện nay, các quyết định chủ yếu, quan trọng nói chung đều phải do tập thể Ủy ban quyết định, vai trò, trách nhiệm, thẩm quyền cá nhân người đứng đầu (chủ tịch Ủy ban nhân dân) rất hạn hẹp. Điều đó một mặt, làm cho tính tập trung, thống nhất, nhanh nhạy, quyết đoán trong quản lý điều hành hành chính bị hạ thấp; mặt khác, lại là chỗ dựa cho việc thiếu trách nhiệm của cá nhân người đứng đầu. Cơ chế làm việc tập thể kiểu Ủy ban trong quản lý hành chính hiện nay là một trong những vấn đề bức xúc, đang làm hạn chế, suy giảm đáng kể năng lực, hiệu lực, hiệu quả hoạt động của bộ máy hành chính nhà nước nói chung và chính quyền đô thị nói riêng.

Trong quan hệ giữa Ủy ban nhân dân cấp tỉnh (tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương) với các đô thị trực thuộc (quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh) thì phương thức quản lý, chỉ đạo, điều hành của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh được áp dụng chung cho tất cả các đơn vị cấp huyện, do vậy, đối với các quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh phát triển theo hướng đô thị hóa nhanh đã phát sinh nhiều điểm bất cập, không còn phù hợp, cụ thể là: Trách nhiệm quản lý ngành trên địa bàn thiếu rõ ràng; mối quan hệ giữa quản lý ngành và quản lý lãnh thổ (địa bàn) của chính quyền quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh còn chông chéo về thẩm quyền, trách nhiệm với các sở, ngành cấp tỉnh, làm giảm quyền chủ động, sáng tạo của địa phương; trách nhiệm của sở, ngành cấp tỉnh trong việc xử lý các kiến nghị của đô thị, nhất là các vấn đề có tính chất liên ngành có lúc còn chưa kịp thời; sự phối hợp giữa sở, ngành trong việc chỉ đạo, điều hành ngành, lĩnh vực có vấn đề còn chưa sát thực tế cũng gây không ít khó khăn cho chính quyền các đô thị trực thuộc.

Mối quan hệ giữa Ủy ban nhân dân cấp quận, thị xã, thành phố với Ủy ban nhân dân cấp phường, xã mang tính chất điều hành và chấp hành thông qua việc ban hành và thực hiện các quyết định hành chính. Do mô hình tổ chức chính quyền đầy đủ ở mỗi cấp (có Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân) nên Ủy ban nhân dân cấp dưới có tính chủ động tương đối trong phạm vi trách nhiệm, quyền hạn của cấp mình. Tuy nhiên, có nhiều việc thực hiện không nghiêm kỷ cương trong quản lý điều hành, trong việc

không thực hiện hoặc thực hiện không đầy đủ các quyết định hành chính của cấp trên, việc thực hiện chế tài giữa cấp trên với cấp dưới cũng còn hình thức, thiếu cương quyết, chưa bảo đảm kỷ luật, kỷ cương của nền hành chính.

Bốn là, năng lực chuyên môn và trách nhiệm, đạo đức công vụ của cán bộ, công chức chính quyền đô thị vẫn còn những hạn chế, bất cập.

Trước yêu cầu mới của công cuộc cải cách, hội nhập quốc tế hiện nay, đội ngũ cán bộ, công chức nhà nước đang bộc lộ ngày càng rõ hơn, trầm trọng hơn những yếu kém về trình độ, năng lực, về khả năng tư duy mới, cách thức làm việc mới, kỹ năng thực thi công vụ cụ thể, quan hệ giao tiếp với công dân, phẩm chất phục vụ công tâm, liêm khiết, tận tụy... Những biểu hiện này càng rõ nét hơn trong một bộ phận cán bộ, công chức chính quyền đô thị, đang làm suy giảm lòng tin của người dân đối với chính quyền và làm hạn chế đáng kể năng lực, hiệu lực, hiệu quả hoạt động của chính quyền đô thị.

Một trong những yêu cầu quan trọng trong xây dựng chính quyền đô thị là mặc dù đổi mới tổ chức chính quyền đô thị theo hướng chỉ tổ chức Ủy ban nhân dân là cơ quan hành chính trực thuộc cơ quan hành chính cấp trên nhưng quyền đại diện, quyền dân chủ và quyền được tiếp nhận thông tin của người dân vẫn phải được đảm bảo và duy trì ở mức độ cao. Do vậy, cùng với việc nâng cao chất lượng, hiệu quả hoạt động của bộ máy chính quyền địa phương các quận, phường thì cần quan tâm đến việc nâng cao chất lượng, hiệu quả của các cơ chế lãnh đạo, chỉ đạo của các cấp ủy Đảng, cơ chế giám sát của Hội đồng nhân dân, cơ chế giám sát, phản biện xã hội của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức chính trị - xã hội, đồng thời tăng cường sự giám sát, tham gia trực tiếp của người dân vào các hoạt động của chính quyền các cấp.

Thời gian qua, chủ trương cải cách thể chế hành chính bước đầu đạt được nhiều kết quả, nhưng nếu tiếp tục duy trì một hình thức tổ chức quản lý không phù hợp thì không thể tạo bước đột phá, không thể phát huy đúng mức hiệu quả của chủ trương này. Việc cải cách thể chế hành chính phải được tiến hành đồng thời cả ba bộ phận về thể chế hành chính, bộ máy tổ chức vận hành và đội ngũ cán bộ, công chức.

Ngày 16/11/2020, Quốc hội đã ban hành Nghị quyết số 131/2020/QH14 về tổ chức chính quyền đô thị tại Thành phố Hồ Chí Minh; Ủy ban Thường vụ Quốc hội, ngày 9/12/2020, cũng đã ban hành Nghị quyết số 1111/NQ-UBTVQH14 về việc sắp xếp các đơn vị hành chính cấp huyện, cấp xã và thành lập thành phố Thủ Đức, có hiệu lực thi hành ngày 01/01/2021. Hai Nghị quyết trên không chỉ tạo điều kiện để Thành phố Hồ Chí Minh chuẩn bị tốt nhất cho công tác bầu cử đại biểu Quốc hội và đại

biểu HĐND các cấp nhiệm kỳ 2021 - 2026, mà còn là thời điểm chín muồi để Thành phố Hồ Chí Minh triển khai xây dựng chính quyền đô thị thật sự tinh gọn, năng động, hoạt động hiệu lực, hiệu quả, dân chủ, chuyên nghiệp, hiện đại, phục vụ tốt nhất cho người dân và doanh nghiệp. Thành phố Hồ Chí Minh cũng xác định chủ đề năm 2021 là “*Năm xây dựng chính quyền đô thị và cải thiện môi trường đầu tư*”.

Để triển khai có hiệu quả nhiệm vụ xây dựng chính quyền đô thị năm 2021, về tổ chức, bộ máy, Thành phố Hồ Chí Minh sẽ tập trung sắp xếp các đơn vị hành chính cấp huyện, cấp xã và thành lập thành phố Thủ Đức, sắp xếp khu phố đúng tiến độ; triển khai thực hiện sắp xếp các cơ quan chuyên môn thuộc UBND cấp tỉnh và cấp huyện theo Nghị định số 107/2020/NĐ-CP và Nghị định số 108/2020/NĐ-CP của Chính phủ; triển khai thực hiện hiệu quả Nghị quyết số 131/2020/QH14 của Quốc hội, Nghị định của Chính phủ và hướng dẫn của các bộ, ngành, cơ quan Trung ương về thẩm quyền, chức năng, nhiệm vụ, tổ chức, hoạt động của UBND Thành phố, UBND thành phố thuộc thành phố, UBND quận, phường; chế độ trách nhiệm của Chủ tịch UBND Thành phố, Chủ tịch UBND thành phố thuộc thành phố, Chủ tịch UBND quận, phường. Thành phố sẽ ban hành các quy định theo thẩm quyền để triển khai thực hiện tổ chức chính quyền đô thị; phân cấp, ủy quyền cụ thể cho chính quyền địa phương ở quận, thành phố thuộc thành phố, phường phù hợp với tổ chức quản lý đô thị và khả năng thực tiễn của từng địa phương, đảm bảo sự đồng bộ, nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động, không chồng chéo, trùng lặp, không bỏ sót chức năng, nhiệm vụ. Ban hành quy định, phương thức kiểm tra, giám sát việc chấp hành quy định trong thực thi chính sách, nhiệm vụ tại các quận, phường. Rà soát sắp xếp đội ngũ cán bộ, công chức quận, phường theo quy định; giải quyết chế độ, chính sách đối với cán bộ, công chức theo quy định của pháp luật. Tổ chức thành công cuộc bầu cử đại biểu Quốc hội khóa XV và đại biểu HĐND các cấp nhiệm kỳ 2021 - 2026, gắn với việc triển khai tổ chức chính quyền đô thị theo Nghị quyết số 131/2020/QH14 của Quốc hội.

Về nâng cao chất lượng nguồn nhân lực thực hiện chính quyền đô thị, Thành phố tiếp tục thực hiện tốt công tác tuyển dụng công chức, viên chức, đảm bảo bổ sung kịp thời nguồn nhân lực trẻ, có trình độ cao, giàu tinh thần cống hiến cho đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức làm việc tại các cơ quan, đơn vị thuộc Thành phố. Công tác tuyển dụng phải đi đôi với rà soát, sắp xếp tổ chức, tinh gọn bộ máy và tinh giản biên chế để nâng cao năng lực thực thi công vụ và hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước của Thành phố trong năm 2021 và những năm tiếp theo. Thành phố tiếp tục đề cao vai trò, trách nhiệm thủ trưởng cơ quan, đơn vị trong việc thực hiện Đề án Văn hóa công vụ; nghiên cứu, phát động và triển khai hiệu quả phong trào thi đua thực hiện văn hóa công sở đến toàn thể cán bộ, công chức, viên chức và người lao động; đưa nội dung thực hiện

tốt văn hóa công sở vào các tiêu chí bình xét thi đua hằng năm của cơ quan, đơn vị, địa phương. Đồng thời, tăng cường công tác thanh tra, kiểm tra đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức; kịp thời chấn chỉnh, xử lý nghiêm các trường hợp sai phạm, nhằm nâng cao tính răn đe, cảnh báo và phòng ngừa những hành vi thiếu chuẩn mực, vi phạm đạo đức công vụ; góp phần phòng ngừa có hiệu quả tình trạng nhũng nhiễu, tiêu cực, tham nhũng trong các cơ quan, đơn vị trên địa bàn Thành phố. Đây là một trong những bước đột phá của Thành phố về cải cách hành chính gắn với mô hình chính quyền đô thị theo Nghị quyết số 131/2020/QH14 và thực hiện hiệu quả cơ chế đặc thù theo Nghị quyết số 54/2017/QH14.

Thành phố sẽ đẩy mạnh đào tạo, bồi dưỡng cho đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức đáp ứng yêu cầu vị trí việc làm, theo tiêu chuẩn chức danh; đảm bảo trình độ đội ngũ nhân lực theo kịp với tiến độ phát triển kinh tế - xã hội. Tập trung bồi dưỡng một số lĩnh vực mũi nhọn, liên quan đến xây dựng chính quyền đô thị, chính quyền điện tử, xây dựng TPHCM trở thành đô thị thông minh, trung tâm tài chính quốc tế, phát triển bền vững gắn với ứng phó biến đổi khí hậu... Việc đẩy mạnh đào tạo, bồi dưỡng không chỉ nhằm nâng cao bản lĩnh, nhận thức của đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức, góp phần nâng cao chất lượng thực thi chức trách, nhiệm vụ, góp phần đẩy mạnh thực hiện rèn luyện đạo đức công vụ gắn với học tập và làm theo tư tưởng, đạo đức, phong cách Hồ Chí Minh, mà còn là một trong những giải pháp quan trọng xây dựng nền hành chính thống nhất, thông suốt, trong sạch, vững mạnh, có hiệu lực, hiệu quả, tổ chức tinh gọn và hợp lý. Thành phố tiếp tục đẩy mạnh thực hiện chính sách thu hút và phát triển đội ngũ chuyên gia, nhà khoa học và người có tài năng đặc biệt đối với các lĩnh vực Thành phố có nhu cầu trong giai đoạn 2019 - 2022 theo mục tiêu: vừa chú trọng nâng cao chất lượng nguồn nhân lực chung, vừa quan tâm triển khai các chính sách thu hút, phát triển nguồn nhân lực chất lượng cao, nhất là những ngành, lĩnh vực có hàm lượng công nghệ, giá trị tăng cao, tạo bước đột phá mạnh mẽ, trong bối cảnh Thành phố hội nhập kinh tế ngày càng sâu, rộng. Tăng cường thu hút nhân lực cho các khu công nghệ cao, các lĩnh vực trọng điểm, mũi nhọn theo định hướng mà Nghị quyết Đại hội Đảng bộ Thành phố đã đề ra; đảm bảo đáp ứng về cả số lượng lẫn chất lượng, hiệu quả và phù hợp với tình hình phát triển kinh tế - văn hóa - xã hội của Thành phố.

KẾT LUẬN CHƯƠNG 3

Thành phố Hồ Chí Minh là đô thị đặc biệt, một trung tâm lớn về kinh tế, văn hóa, giáo dục đào tạo, khoa học công nghệ, đầu mối giao lưu và hội nhập quốc tế là đầu tàu động lực có sức thu hút và lan tỏa lớn của vùng kinh tế trọng điểm phía Nam, có vị trí chính trị quan trọng cả nước; với quy mô dân số hơn 9 triệu dân, đòi hỏi phải có bộ máy, nhân sự thực hiện nhiệm vụ chính trị và quản lý nhà nước theo yêu cầu. Cải cách thể chế hành chính có thể nói là một yêu cầu tất yếu của chính quyền các cấp, từ trung ương tới địa phương. Nghiên cứu thực trạng cải cách thể chế tại thành phố Hồ Chí Minh trong quá trình xây dựng chính quyền đô thị cho chúng ta một số kết luận sau:

Công tác cải cách thể chế hành chính của Thành phố đã đạt được những kết quả tốt, có đổi mới và ngày càng tiến bộ. Thành phố Hồ Chí Minh với vai trò là trung tâm kinh tế, văn hóa của các nước vì vậy, yêu cầu cải cách thể chế hành chính phải được chú trọng và coi là nhiệm vụ hàng đầu. Hầu hết các cấp ủy đảng, thủ trưởng các ngành, các cấp đều nhận thức rõ hơn về mục đích, ý nghĩa, vai trò nhiệm vụ và tầm quan trọng của công tác cải cách hành chính, xem cải cách thể chế là nhiệm vụ trọng tâm hàng đầu để phục vụ nhân dân tốt hơn, góp phần phát triển kinh tế - xã hội của Thành phố. Dù vậy, cải cách thể chế vẫn còn những bất cập, hạn chế. Vẫn còn văn bản quy phạm pháp luật có dấu hiệu trái luật. Tình trạng nợ đọng văn bản, mặc dù có xu hướng giảm nhưng chưa bền vững. Trong năm 2021, thành phố Hồ Chí Minh vừa phải tập trung ứng phó hiệu quả với dịch COVID-19 và vừa tiếp tục giữ vững tăng trưởng kinh tế, do đó Thành phố cần tiếp tục đẩy mạnh thực hiện các giải pháp ứng dụng công nghệ thông tin trong chỉ đạo, điều hành quản lý hành chính nhà nước, từng bước hoàn thiện các nội dung trụ cột của công tác xây dựng chính quyền điện tử. Bên cạnh đó, cần nâng cao vai trò, trách nhiệm của người đứng đầu trong công tác lãnh đạo, chỉ đạo tổ chức thực hiện và chịu trách nhiệm công tác cải cách thể chế hành chính; xây dựng các chương trình, đề án để đẩy mạnh cải cách chế độ công vụ, CCHC trong tình hình mới. Từng cán bộ, công chức, viên chức, người lao động phải tự đổi mới, nâng cao năng lực, không ngừng học hỏi và nhạy bén trong công tác tham mưu để hỗ trợ tốt nhất cho người dân và doanh nghiệp.

Xây dựng chính quyền đô thị không phải là nhiệm vụ riêng của từng cơ quan, đơn vị, tại một thời điểm nhất định nào, mà là một hành trình vừa bắt đầu, cần có sự chung sức, đồng lòng của cả hệ thống chính trị, của Đảng bộ, chính quyền và Nhân dân thành phố, trên tất cả các lĩnh vực, vì một thành phố tiếp tục phát triển nhanh và bền vững, phát huy tối đa vai trò và vị thế đi đầu của thành phố Hồ Chí Minh, thành phố mang tên Bác - cùng cả nước, vì cả nước.

CHƯƠNG 4

QUAN ĐIỂM, GIẢI PHÁP TIẾP TỤC CẢI CÁCH THỂ CHẾ HÀNH CHÍNH TỪ THỰC TIỄN THÀNH PHỐ HỒ CHÍ MINH

4.1. Quan điểm

Ở Việt Nam hiện nay, xây dựng và vận hành nền hành chính là một công việc khá mới mẻ, diễn ra trong điều kiện thiếu cả kiến thức và kinh nghiệm về hành chính nhà nước trong thời kỳ mới. Có nhiều nội dung phải vừa làm, vừa tìm tòi rút kinh nghiệm để áp dụng có hiệu quả vào công cuộc cải cách hành chính nói chung và cải cách thể chế hành chính nói riêng. Do vậy, việc nghiên cứu những quan điểm chỉ đạo quá trình xây dựng nền hành chính của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa cũng như xem xét những nội dung, phương hướng, chủ trương, giải pháp cải cách thể chế hành chính trong từng giai đoạn là một quá trình tìm tòi sáng tạo không ngừng và là yêu cầu cấp thiết để thực hiện thắng lợi mục tiêu của cải cách thể chế hành chính nhà nước. Sau khi nghiên cứu về cải cách thể chế hành chính, xin đưa ra một số quan điểm chung của Đảng và Chính phủ về cải cách thể chế hành chính như sau:

- Cải cách thể chế hành chính phải được tiến hành trên cơ sở các nghị quyết và nguyên tắc của Đảng về xây dựng hệ thống chính trị, đổi mới phương thức lãnh đạo và nâng cao vai trò lãnh đạo của Đảng.

- Tiếp tục hoàn thiện chức năng, nhiệm vụ và quy chế phối hợp để nâng cao vai trò, trách nhiệm của từng cơ quan và cả bộ máy nhà nước. Thực hiện phân công, phân cấp rõ ràng, đẩy mạnh cải cách thể chế hành chính, phục vụ tốt nhất cho nhân dân và chịu sự giám sát chặt chẽ của nhân dân.

- Các chủ trương, giải pháp cải cách thể chế hành chính phải đáp ứng yêu cầu xây dựng và bảo vệ Tổ quốc Việt Nam xã hội chủ nghĩa, đẩy mạnh công nghiệp hoá, hiện đại hoá.

- Cải cách thể chế hành chính phải được tiến hành đồng bộ, vững chắc, có trọng tâm, trọng điểm, phù hợp với điều kiện lịch sử cụ thể và bảo đảm sự phát triển ổn định, bền vững của đất nước.

Bên cạnh quan điểm chung về cải cách thể chế hành chính nhà nước, tác giả xin đưa ra quan điểm cụ thể về cải cách thể chế hành chính nhà nước trong xây dựng chính quyền đô thị như sau:

Thứ nhất, tổ chức chính quyền đô thị cần có sự phân biệt với chính quyền nông thôn.

Thực trạng tổ chức chính quyền địa phương hiện nay đặt ra yêu cầu cần thiết phải làm rõ sự khác biệt giữa đô thị và nông thôn, từ đó xác định rõ cơ cấu tổ chức, chức năng, nhiệm vụ, thẩm quyền, cơ chế hoạt động phù hợp đối với chính quyền ở địa bàn đô thị và chính quyền ở địa bàn nông thôn. Việc đổi mới tổ chức chính quyền địa phương ở đô thị theo tinh thần Nghị quyết Trung ương 6 khóa XII, Hiến pháp năm 2013 và Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 và Luật sửa đổi, bổ sung năm 2019 cần nghiên cứu tiếp cận theo một số nội dung cơ bản như sau:

- Tổ chức hợp lý chính quyền địa phương trên cơ sở phân định rõ thẩm quyền, trách nhiệm và phương thức hoạt động khác nhau giữa chính quyền đô thị và chính quyền nông thôn, bảo đảm tính thống nhất, thông suốt, hiệu lực, hiệu quả của hệ thống hành chính Nhà nước từ Trung ương đến cơ sở theo nguyên tắc Nhà nước đơn nhất, quyền lực Nhà nước thống nhất thuộc về nhân dân, bảo đảm sự lãnh đạo toàn diện của Đảng đối với chính quyền các cấp.

- Tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương phải phù hợp với nguyên tắc tập trung dân chủ và phát huy vai trò của người đứng đầu cơ quan hành chính; phân công phân cấp rõ ràng, rành mạch giữa trung ương với địa phương và giữa các cấp chính quyền địa phương, phát huy quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của chính quyền địa phương các cấp, đồng thời bảo đảm sự chỉ đạo thống nhất của cơ quan nhà nước cấp trên và của trung ương.

- Tổ chức và hoạt động của chính quyền đô thị phải phù hợp với đặc điểm và yêu cầu quản lý đô thị, với quá trình hình thành và phát triển đô thị ở Việt Nam, bảo đảm sự phát triển bền vững của đô thị trong quá trình công nghiệp hóa, hiện đại hóa và hội nhập quốc tế.

- Đổi mới tổ chức của chính quyền đô thị phải gắn với cải cách thể chế hành chính, xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân; đổi mới đồng bộ hệ thống chính trị, đổi mới nội dung và phương thức lãnh đạo của Đảng đối với các cấp chính quyền địa phương.

Hiện nay, thực hiện nội dung mới của Luật sửa đổi, bổ sung năm 2019, Quốc hội đã ban hành 03 Nghị quyết. Nghị quyết số 97/2019/QH14 ngày 27 tháng 11 năm 2019 của Quốc hội về thí điểm tổ chức mô hình chính quyền đô thị tại thành phố Hà Nội; Nghị quyết số 119/2020/QH14 ngày 19/6/2020 của Quốc hội về thí điểm tổ chức mô hình chính quyền đô thị và một số cơ chế, chính sách đặc thù phát triển thành phố

Đà Nẵng; Nghị quyết số 131/2020/QH14 ngày 16/11/2019 của Quốc hội về tổ chức chính quyền đô thị tại Thành phố Hồ Chí Minh; có hiệu lực thi hành từ ngày 01/7/2021. Trong đó, thành phố Hà Nội không tổ chức HĐND ở phường, Thành phố Hồ Chí Minh và Thành phố Đà Nẵng không tổ chức HĐND ở quận, phường. Tại các đơn vị hành chính không tổ chức HĐND thì Chính quyền địa phương là UBND, hoạt động theo chế độ thủ trưởng, bảo đảm nguyên tắc tập trung dân chủ.

Các Nghị quyết của Quốc hội đã mở đường cho sự đổi mới tổ chức chính quyền đô thị trong thời gian tới; đồng bộ với đó, cần có những văn bản quy phạm pháp luật quy định về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn cũng như cơ cấu tổ chức riêng cho chính quyền đô thị và chính quyền nông thôn để tạo điều kiện phát triển thuận lợi, phù hợp cho cả hai địa bàn này.³

Thứ hai, tiếp tục hoàn thiện tổ chức các cơ quan chuyên môn thuộc UBND ở các đô thị.

Đổi mới hoạt động của chính quyền địa phương các cấp gắn với tinh gọn, cải cách tổ chức bộ máy là một trong những nội dung quan trọng của cải cách thể chế hành chính địa phương. Đối với các cơ quan chuyên môn hoặc UBND cấp tỉnh, cấp huyện thì xu hướng cải cách theo hướng tinh gọn đầu mối các cơ quan trực thuộc của UBND đã thể hiện trong chủ trương của Chính phủ khi ban hành Nghị định số 24/2014/NĐ-CP quy định tổ chức các cơ quan chuyên môn thuộc UBND tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương (được sửa đổi, bổ sung tại Nghị định 107/2020/NĐ-CP và Nghị định số 37/2014/NĐ-CP quy định tổ chức các cơ quan chuyên môn thuộc UBND huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh (được sửa đổi, bổ sung tại Nghị định 108/2020/NĐ-CP). Các nghị định này là cơ sở pháp lý quan trọng trong việc kiện toàn tổ chức bộ máy, đồng thời xác định rõ chức năng, nhiệm vụ của các cơ quan chuyên môn giúp UBND cấp tỉnh, cấp huyện quản lý đối với các ngành, lĩnh vực quản lý. Đổi mới, hoàn thiện tổ chức bộ máy cơ quan chuyên môn thuộc UBND cấp tỉnh, cấp huyện theo những hướng cơ bản như sau:

- Điều chỉnh và bổ sung chức năng, nhiệm vụ của một số Sở, cơ quan ngang Sở, phòng và tương đương để khắc phục sự chồng chéo chức năng, nhiệm vụ, thẩm quyền, phù hợp với các văn bản quy phạm pháp luật mới có liên quan và phù hợp với chức

³ Định hướng và giải pháp xây dựng mô hình tổ chức chính quyền đô thị ở Việt Nam hiện nay; Tạp chí Xây dựng & Đô thị, Số 76/2021.

năng của các Bộ, cơ quan ngang Bộ ở trung ương. Trên cơ sở đó, nghiên cứu quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của cơ quan chuyên môn cấp tỉnh, cấp huyện phù hợp với chức năng quản lý Nhà nước của Bộ, cơ quan ngang Bộ.

- Chính phủ quy định khung các cơ quan chuyên môn giúp việc cho UBND cấp tỉnh, cấp huyện; căn cứ điều kiện cụ thể, tiêu chí quy định khung của Chính phủ, địa phương có thể lập (hoặc không lập) cơ quan, tổ chức đặc thù sau khi được sự đồng ý của cấp có thẩm quyền.

- Nghiên cứu sửa đổi, bổ sung nguyên tắc tổ chức cơ quan chuyên môn; nhiệm vụ, quyền hạn; chế độ làm việc của cơ quan chuyên môn và trách nhiệm của Giám đốc Sở, Trưởng phòng chuyên môn cấp huyện; thẩm quyền của các Bộ, cơ quan ngang Bộ, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh liên quan đến cơ quan chuyên môn cấp tỉnh, cấp huyện.

Thứ ba, hoàn thiện cơ chế phân cấp, phân quyền và điều chỉnh chức năng, nhiệm vụ, thẩm quyền của HĐND, UBND các cấp.

Nghị quyết Trung ương 6 khóa XII đã nêu: Tiếp tục đẩy mạnh phân công, phân cấp, phân quyền mạnh mẽ, hợp lý giữa Chính phủ, các Bộ, ngành với chính quyền địa phương và giữa các cấp chính quyền địa phương để tinh gọn bộ máy, tinh giản biên chế, nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động; phát huy tính chủ động, sáng tạo, đề cao tinh thần trách nhiệm của từng cấp, từng ngành gắn với cơ chế kiểm soát quyền lực. Quy định rõ nhiệm vụ, quyền hạn, mối quan hệ giữa Chính phủ với các Bộ, ngành; giữa Chính phủ, các Bộ, ngành với chính quyền địa phương cấp tỉnh và giữa các cấp chính quyền địa phương; quy định rõ cơ chế phân cấp, ủy quyền và thực hiện nhiệm vụ khi được phân cấp, ủy quyền giữa các cấp chính quyền địa phương. Đồng thời, Luật Tổ chức chính quyền địa phương đã quy định các nguyên tắc phân định thẩm quyền, việc phân quyền, phân cấp, ủy quyền giữa các cấp chính quyền địa phương.

Theo định hướng đó, trong mối quan hệ giữa chính quyền trung ương và chính quyền cấp tỉnh; giữa chính quyền cấp tỉnh với cấp huyện, cấp xã cần nghiên cứu các giải pháp hoàn thiện cơ chế phân cấp, phân quyền, tăng tính chủ động, tự chịu trách nhiệm của từng cấp chính quyền trong phạm vi được phân cấp, nhằm phát huy mạnh mẽ hơn tính năng động, sáng tạo, quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của chính quyền địa phương các cấp trong quản lý điều hành các nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội tại địa bàn trên cơ sở bảo đảm sự quản lý thống nhất của Trung ương.

Bên cạnh việc xác định những nội dung phân cấp giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương (cấp tỉnh), việc tiến hành phân quyền, phân cấp giữa các cấp chính quyền địa phương gắn với xác định rõ hơn, cụ thể hơn nhiệm vụ, thẩm quyền của từng cấp chính quyền địa phương theo hướng tăng cường phân cấp cho cơ sở, cho cấp dưới cũng cần được xác định và thực hiện theo các nguyên tắc đã được quy định trong Luật Tổ chức chính quyền địa phương và Luật sửa đổi, bổ sung năm 2019. Chính quyền thành phố trực thuộc Trung ương cần tiếp tục thực hiện điều chỉnh việc phân công, phân cấp trong các lĩnh vực trọng tâm như quản lý cán bộ, công chức, đất đai, tài nguyên, đầu tư xây dựng cơ bản... phù hợp với tình hình thực tiễn của các địa phương và hướng tới việc tháo gỡ các khó khăn, giảm nhẹ công việc cho các cơ quan cấp tỉnh, giải quyết công việc nhanh hơn, sát với tình hình thực tế đối với chính quyền cấp huyện, cấp xã, phát huy được tính chủ động, sáng tạo của chính quyền địa phương, khai thác các nguồn lực, thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội của địa phương. Đồng thời cần quy định xác định rõ nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền địa phương ở đô thị tăng cường quản lý theo ngành, lĩnh vực. Quận, phường chủ yếu thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn theo phân cấp, ủy quyền của chính quyền cấp trên (phân biệt với chính quyền ở nông thôn chủ yếu quản lý theo lãnh thổ).

Thứ tư, đổi mới quản lý công chức, công vụ tại cơ quan hành chính Nhà nước ở các đô thị.

Việc đổi mới tổ chức chính quyền địa phương tại các đô thị theo hướng chính quyền địa phương là Ủy ban nhân dân như quy định tại các Nghị quyết của Quốc hội nêu trên cần thiết phải có định hướng, giải pháp đổi mới quản lý công chức, công vụ: Chủ tịch, Phó Chủ tịch UBND cấp dưới do Chủ tịch UBND cấp trên quyết định điều động, bổ nhiệm, bổ nhiệm lại, miễn nhiệm, luân chuyển... Chủ tịch, Phó Chủ tịch UBND nơi không tổ chức HĐND là công chức giữ chức vụ lãnh đạo, quản lý.

Công chức làm việc tại UBND phường thuộc biên chế của UBND quận, thị xã, thành phố thuộc thành phố trực thuộc Trung ương. Việc tuyển dụng, sử dụng, quản lý công chức phường theo quy định của Luật cán bộ, công chức và Nghị định của Chính phủ về tuyển dụng, sử dụng, quản lý công chức từ cấp huyện trở lên. Tiến tới sự đồng nhất chế độ công vụ của các công chức tại các đô thị.

Trong thời gian tới, tiếp tục tiến trình cải cách thể chế hành chính địa phương, nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động của Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân các cấp, sau khi Hiến pháp năm 2013, Luật Tổ chức chính quyền địa phương và Luật sửa đổi, bổ sung cùng với việc thực hiện tổ chức mô hình chính quyền đô thị tại thành phố Hà Nội, Đà Nẵng, thành phố Hồ Chí Minh có hiệu quả; cần xây dựng luật mới về chính quyền địa phương trong đó có sự phân định rõ về tổ chức chính quyền đô thị và chính quyền nông thôn, đáp ứng yêu cầu của đất nước trong bối cảnh mới.⁴

Về các chính sách cụ thể, thành phố Hồ Chí Minh tập trung hoàn thiện về các nội dung theo quan điểm sau:

- Tiếp tục rà soát tổng thể các nghị quyết, chủ trương, chỉ đạo của Đảng, nghị quyết của Quốc hội liên quan đến Thành phố; thể chế hoá tối đa các chủ trương, nghị quyết của Đảng, nhất là các nhiệm vụ, giải pháp có tính đột phá mới. Các đề xuất chính sách cần tập trung vào xây dựng cơ chế đặc thù, tạo động lực, không gian phát triển mới, đột phá cho thành phố phát triển xứng tầm với vị trí, vai trò; hoàn thiện thể chế liên kết vùng, vai trò trung tâm của thành phố trong vùng kinh tế trọng điểm phía Nam.

- Hoàn thiện quy định tổ chức, bộ máy phù hợp với đặc thù của đô thị đặc biệt, đột phá về phân cấp, phân quyền; tổ chức bộ máy; cơ chế tuyển dụng, quản lý, bổ nhiệm, thu hút nguồn nhân lực bảo đảm tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả, phân cấp thẩm quyền tối đa cho thành phố, gắn với cơ chế thanh tra, kiểm tra, giám sát, kiểm soát quyền lực.

- Các chính sách bảo đảm cân bằng giữa cơ chế, chính sách chung của cả nước và cơ chế, chính sách riêng áp dụng đối với thành phố, bảo đảm hài hòa, thống nhất trong tổng thể phát triển đất nước. Đồng thời, xây dựng cơ chế, chính sách đặc thù, vượt trội tạo đột phá trong xây dựng, phát triển thành phố; có trọng tâm, trọng điểm trong huy động, sử dụng tập trung, hiệu quả nguồn lực.

- Hoàn thiện các chính sách, cơ chế hiệu quả, linh hoạt để huy động nguồn lực, thu hút đầu tư, tạo đột phá phát triển như: phát triển hạ tầng, tách giải phóng mặt bằng khỏi dự án đầu tư để chủ động triển khai dự án hạ tầng; cơ chế tập trung nguồn lực phát triển các khu vực đô thị vệ tinh theo mô hình thành phố thuộc thành phố; có cơ

⁴ <https://moc.gov.vn/tl/tin-tuc/67643/dinh-huong-giai-phap-xay-dung-mo-hinh-to-chuc-chinh-quyen-do-thi-o-viet-nam-hien-nay-tiep-theo-ky-truoc.aspx>

chế đặc thù cho phép thành phố huy động nhà đầu tư lớn, lĩnh vực đặc biệt ưu đãi; tập trung cải cách thể chế hành chính, cải thiện môi trường đầu tư kinh doanh.

4.2. Giải pháp cải cách thể chế hành chính để hoàn thiện chính quyền đô thị tại thành phố Hồ Chí Minh

Từ những quan điểm trên và các nhiệm vụ của công tác cải cách thể chế hành chính, tác giả xin đưa ra một số giải pháp cơ bản nâng cao hiệu quả cải cách thể chế hành chính nhằm hoàn thiện chính quyền đô thị tại thành phố Hồ Chí Minh như sau:

Một là, cần tiếp tục đẩy mạnh việc phân quyền, phân cấp đảm bảo tính hợp lý, khoa học giữa Chính phủ với các bộ, ngành; giữa Chính phủ, các bộ, ngành với chính quyền địa phương và giữa các cấp chính quyền địa phương nhằm tinh gọn bộ máy, tinh giản biên chế, nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động; phát huy tính chủ động, sáng tạo, đề cao tinh thần trách nhiệm của từng cấp, từng ngành gắn với kiểm soát quyền lực.

Hai là, cần làm rõ hơn nguyên tắc về phân định thẩm quyền; quy định cụ thể nguyên tắc và thẩm quyền ủy quyền trong cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương; các vấn đề liên quan đến phân quyền, phân cấp và ủy quyền, đặc biệt trong các cơ quan của HĐND và UBND các cấp trong quá trình xây dựng, ban hành văn bản hướng dẫn thi hành Luật sửa đổi, bổ sung Luật Tổ chức chính quyền địa phương 2015.

Ba là, cần bảo đảm điều kiện về ngân sách và nguồn nhân lực của các địa phương; bảo đảm không chồng chéo nhiệm vụ, thẩm quyền giữa các cơ quan; đồng thời tạo khung pháp lý để luật chuyên ngành phải quy định những nội dung không được ủy quyền trong cơ quan hành chính nhà nước. Chính quyền địa phương thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn đã được phân quyền, phân cấp và chịu trách nhiệm trong phạm vi được phân quyền, phân cấp.

Bốn là, cần quy định rõ hơn nhiệm vụ, quyền hạn, mối quan hệ giữa Chính phủ với các bộ, ngành; giữa Chính phủ, các bộ, ngành với chính quyền địa phương cấp tỉnh và giữa các cấp chính quyền địa phương. Bảo đảm sự lãnh đạo, chỉ đạo tập trung, thống nhất của Chính phủ, đồng thời thực hiện phân cấp, phân quyền mạnh mẽ, hợp lý giữa Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, các bộ, cơ quan ngang bộ và UBND tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương.

Năm là, cần hoàn thiện chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm, mối quan hệ công tác giữa các bộ, ngành, các tổ chức trực thuộc bộ, ngành, địa phương và cơ cấu tổ chức của các cấp chính quyền địa phương; khắc phục triệt để sự trùng lặp,

chồng chéo chức năng, nhiệm vụ theo hướng một tổ chức có thể đảm nhận nhiều việc, nhưng một việc chỉ do một tổ chức chủ trì và chịu trách nhiệm chính. Hoàn thiện quy định về cơ cấu tổ chức, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền địa phương, của HĐND và UBND các cấp trên cơ sở các định hướng của Trung ương; tiếp tục đổi mới tổ chức, hoạt động của chính quyền địa phương các cấp, tinh gọn tổ chức bộ máy nhằm đáp ứng những yêu cầu thực tiễn trong việc nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước.

** Về thể chế chính sách:*

- Nghiên cứu, ban hành kịp thời các văn bản quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của các cơ quan, đơn vị. Đồng thời, nghiên cứu, kiến nghị xây dựng, hoàn thiện hệ thống văn bản quy phạm pháp luật trên cơ sở Hiến pháp năm 2013.

- Đổi mới và nâng cao chất lượng công tác xây dựng văn bản quy phạm pháp luật của chính quyền địa phương nhằm bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp, tính đồng bộ, cụ thể và khả thi của các văn bản quy phạm pháp luật.

- Nghiên cứu sửa đổi, bổ sung các văn bản quy phạm pháp luật do Ủy ban nhân dân các cấp ban hành nhằm góp phần xây dựng và hoàn thiện hệ thống thể chế, cơ chế, chính sách, trước hết là thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, bảo đảm sự công bằng trong phân phối thành quả của đổi mới, của phát triển kinh tế - xã hội; Qua thực tiễn, nghiên cứu kiến nghị Trung ương cải cách thể chế ở những lĩnh vực đang có nhiều trở ngại, bức xúc, cản trở hoạt động đầu tư trong và ngoài nước, sản xuất kinh doanh của các doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế (chính sách, quy định về đất đai, về quản lý doanh nghiệp, về xã hội hóa các dịch vụ công...).

- Nghiên cứu, kiến nghị hoàn thiện thể chế về sở hữu, trong đó khẳng định rõ sự tồn tại khách quan, lâu dài của các hình thức sở hữu, trước hết là sở hữu nhà nước, sở hữu tập thể, sở hữu tư nhân, bảo đảm các quyền và lợi ích hợp pháp của các chủ sở hữu khác nhau trong nền kinh tế.

- Tiếp tục đổi mới thể chế về doanh nghiệp nhà nước mà trọng tâm là xác định rõ vai trò quản lý của Nhà nước với vai trò chủ sở hữu tài sản, vốn của Nhà nước; tách chức năng chủ sở hữu tài sản, vốn của Nhà nước với chức năng quản trị kinh doanh của doanh nghiệp nhà nước; nghiên cứu, kiến nghị hoàn thiện thể chế về tổ chức và kinh doanh vốn nhà nước.

- Nghiên cứu, kiến nghị sửa đổi, bổ sung các quy định của pháp luật về xã hội hóa theo hướng quy định rõ trách nhiệm của Nhà nước trong việc chăm lo đời sống vật

chất và tinh thần của nhân dân; khuyến khích các thành phần kinh tế tham gia cung ứng các dịch vụ trong môi trường cạnh tranh bình đẳng, lành mạnh.

- Nghiên cứu, kiến nghị xây dựng và hoàn thiện hệ thống thể chế về tổ chức và hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước. Bên cạnh đó, nghiên cứu, kiến nghị xây dựng, hoàn thiện quy định của pháp luật về mối quan hệ giữa Nhà nước và nhân dân, trọng tâm là bảo đảm và phát huy quyền làm chủ của nhân dân, lấy ý kiến của nhân dân trước khi quyết định các chủ trương, chính sách quan trọng và về quyền giám sát của nhân dân đối với hoạt động của cơ quan hành chính nhà nước.

- Tiếp tục ban hành các văn bản phân cấp, ủy quyền mạnh và mang tính đột phá cho các cơ quan, đơn vị, địa phương phù hợp với đặc điểm, thế mạnh của từng cơ quan, đơn vị, địa phương nhằm tạo tính chủ động, rút ngắn thời gian giải quyết công việc.

** Về nguồn lực:*

- Tăng cường ứng dụng công nghệ thông tin thông qua việc ứng dụng hệ thống phần mềm trong giải quyết công vụ góp phần rút ngắn thời gian, nâng cao hiệu quả và từng bước giảm nhân sự.

- Tiếp tục đào tạo, bồi dưỡng đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức bằng các hình thức phù hợp; đổi mới nội dung và phương thức đào tạo, bồi dưỡng, chú trọng đào tạo theo ngạch, chức danh, vị trí việc làm. Thường xuyên cập nhật kiến thức cho đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức để không ngừng nâng cao chất lượng cán bộ, công chức, viên chức của Thành phố có trình độ chuyên môn, phẩm chất đạo đức tốt, có tinh thần trách nhiệm, không ngừng đổi mới, sáng tạo, đáp ứng yêu cầu nhiệm vụ theo thực tế đặt ra.

- Tăng cường, nâng cao chất lượng đào tạo, bồi dưỡng, chú trọng việc nâng cao kỹ năng hành chính, kỹ năng xử lý và giải quyết vấn đề cho công chức cấp xã; bố trí, sắp xếp đội ngũ công chức cấp xã phù hợp với năng lực, chuyên ngành được đào tạo, bảo đảm đúng người, đúng việc, đúng chuyên môn. Tiếp tục nâng cao kỷ luật, kỷ cương hành chính, đạo đức công vụ, đạo đức nghề nghiệp của công chức cấp xã.

- Tuyển dụng, quản lý và sử dụng cán bộ, công chức, viên chức theo vị trí việc làm. Thực hiện đánh giá cán bộ, công chức, viên chức ngày càng đúng thực chất để khen thưởng kịp thời những cán bộ, công chức, viên chức hoàn thành xuất sắc nhiệm vụ và loại bỏ những người không có năng lực ra khỏi tổ chức bộ máy góp phần tinh giản đội ngũ, tạo điều kiện thay thế bằng những người có năng lực.

** Về tài chính:*

- Tiếp tục đẩy mạnh cải cách quản lý tài chính theo hướng tự chủ và tự chịu trách nhiệm cho các cơ quan hành chính và các đơn vị sự nghiệp công lập.

- Đẩy mạnh công tác xã hội hóa bằng nhiều hình thức nhằm thu hút các nguồn lực tài chính phù hợp và công khai, minh bạch.

- Bố trí tỷ lệ ngân sách phù hợp cho công tác cải cách hành chính, đặc biệt là công tác nghiên cứu và ứng dụng công nghệ thông tin trong xây dựng, tổ chức chính quyền các cấp.

** Về tổ chức thực hiện:*

- Kịp thời ban hành Kế hoạch triển khai thực hiện các VBQPPL về tổ chức bộ máy. Rà soát, kiến nghị Trung ương sửa đổi, ban hành các VBQPPL đối với những vấn đề còn bất cập trong quá trình thực hiện cải cách tổ chức bộ máy.

- Tăng cường công tác kiểm tra, thanh tra, đánh giá việc sử dụng, quản lý biên chế tại các cơ quan, đơn vị; rà soát sắp xếp cơ cấu lại đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức để đưa khỏi bộ máy nhà nước những cán bộ công chức, viên chức không đủ tiêu chuẩn, điều kiện về chuyên môn, nghiệp vụ, phẩm chất đạo đức, nâng cao chất lượng cán bộ, công chức, viên chức trên địa bàn Thành phố.

Từ những thuận lợi và khó khăn, thách thức của chính quyền đô thị, ***tác giả xin đưa ra một số đề xuất nhằm tiếp tục cải cách thể chế hành chính để hoàn thiện chính quyền đô thị tại thành phố Hồ Chí Minh như sau:***

- Trong việc phân cấp, trao quyền tổ chức chính quyền đô thị:

Khi thực hiện phân cấp, ủy quyền giữa trung ương với địa phương cần xác định rõ cơ chế, chính sách đặc thù cho chính quyền đô thị Thành phố Hồ Chí Minh. Tổ chức chính quyền Thành phố Hồ Chí Minh và thành phố Thủ Đức cần có cơ chế, khung pháp lý về trao quyền trong tổ chức chính quyền đô thị, không thể quy định dẫn chiếu chung chung là “*quy định khác của pháp luật có liên quan*”. Do vậy, cần quy định cụ thể để dễ triển khai, đảm bảo việc tăng cường cơ chế tự chủ, tự chịu trách nhiệm trong việc trao quyền vì chính quyền đô thị mang tính đặc thù của quyền lực công, tạo ra công quyền khi hành động.

Bên cạnh đó, cần xây dựng cơ chế trao quyền theo cách thức đổi mới nội dung và phương thức của cơ chế quản lý phù hợp với mô hình chính quyền đô thị. Phân định

rõ quyền hạn, trách nhiệm của Thành phố Hồ Chí Minh và thành phố Thủ Đức, các quận, huyện. Nâng cao thẩm quyền quyết định của thành phố Thủ Đức trong các nội dung thẩm quyền thuộc Thành phố Hồ Chí Minh trước đây, loại bỏ cơ chế ngang hàng với quận, huyện thì mới phát huy hiệu quả sức mạnh thành phố thuộc Thành phố Hồ Chí Minh.

Ngoài ra, cũng cần mở rộng việc trao quyền của Chính phủ cho chính quyền đô thị Thành phố Hồ Chí Minh. Ví dụ, nếu Thành phố Hồ Chí Minh vẫn áp dụng mô hình cơ cấu, cách thức tổ chức và những quyền lực công tương tự như các tỉnh, thành khác thì chắc chắn không hiệu quả, chính quyền Thành phố Hồ Chí Minh như bị “trói tay chân” trong các hành động và quyết sách của mình. Do vậy, cần nghiên cứu vận dụng, trao quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm nhiều hơn cho chính quyền đô thị, đặc biệt là cơ chế phân cấp, ủy quyền mạnh, trao quyền “thực quyền” cho chính quyền Thành phố Hồ Chí Minh để gia tăng năng lực cạnh tranh đô thị thời gian tới. [128]

- Hoàn thiện tổ chức bộ máy và hoạt động của chính quyền đô thị:

Thành phố Hồ Chí Minh được tự chủ thiết kế cơ chế trao quyền tổ chức chính quyền đô thị cho phù hợp: cơ cấu tổ chức, biên chế, cấu trúc quy mô hành chính, các cơ quan chuyên môn phù hợp với tính chất đặc biệt của chính quyền đô thị (thành phố Thủ Đức, quận, phường không có HĐND); được chủ động tăng số lượng người hoạt động không chuyên trách tại phường vì không có HĐND cùng cấp (không thể cào bằng như các địa phương theo Nghị định số 34). Trong quá trình hoạt động, tùy theo hiệu quả và nhu cầu, Thành phố Hồ Chí Minh được quyền tự quyết định bộ máy giúp việc; quy định chức năng, nhiệm vụ trong nội bộ các bộ phận giúp việc hoặc phân giao, ủy quyền cho chính quyền thành phố Thủ Đức thực hiện một số nhiệm vụ, quyền hạn thuộc thẩm quyền của Thành phố Hồ Chí Minh và có sự giám sát chặt chẽ trong quá trình thực thi.

Dự kiến đến năm 2025, thành phố Hồ Chí Minh sẽ sắp xếp lại mô hình tổ chức khu phố - ấp, tổ dân phố - tổ nhân dân (gọi chung tổ dân phố). Việc xóa bỏ tổ dân phố là thực hiện theo các quy định của Trung ương, Chính phủ, mô hình tổ chức dưới phường, xã, thị trấn chỉ một cấp. Trước mắt, thành phố sẽ tiến hành hợp nhất, sắp xếp khu phố, ấp với tổ dân phố, tổ nhân dân. Tuy nhiên, tùy tình hình thực tế sẽ tính tiếp việc tổ chức sao cho hợp lý, đảm bảo việc hoạt động của các khu phố - ấp cũng như quyền lợi của người dân. Mô hình tổ dân phố ở đô thị thực chất là những tổ chức

tự quản ở các cụm dân cư, nó không phải là cấp chính quyền và có vai trò là cầu nối chính trị, là cơ sở cho tổ chức, thực hiện các hoạt động chính trị, xã hội của dân cư.

Trong bối cảnh xây dựng chính quyền đô thị thành phố Hồ Chí Minh, việc sắp xếp lại tổ chức khu phố, tổ dân phố là cấp bách nhằm bảo đảm tính hệ thống, xuyên suốt, gọn nhẹ của hệ thống chính trị, vừa nhằm xây dựng cơ chế phát huy quyền tham gia các hoạt động hành chính, chính trị của cư dân đô thị. Thời gian qua, cả khu phố và tổ dân phố nước ta nói chung đều hoạt động chưa hiệu quả, nguyên nhân chính là chưa xác định rõ chức năng, vị trí, vai trò của khu phố, tổ dân phố trong hệ thống chính trị và trong nhân dân.

Hiện nay, tổ dân phố, khu phố được tổ chức và hoạt động như cánh tay nối dài của chính quyền cấp cơ sở và đảm nhận nhiều hoạt động không đúng với chức năng, nhiệm vụ của khu phố, tổ dân phố, từ đó có xảy ra tình trạng lạm quyền, hách dịch, những nhiễu ở tổ dân phố, ảnh hưởng đến hình ảnh của chính quyền cấp cơ sở. *Do đó, việc sắp xếp và tiến tới bãi bỏ tổ dân phố là hợp lý. Điều này thiết nghĩ sẽ có ý nghĩa ở cả phương diện chính trị, kinh tế và cả hiệu quả về quản lý nhà nước.* Việc bỏ tổ dân phố đặt ra yêu cầu phải có cơ chế phát huy vai trò thực chất của khu phố, mà việc trước tiên là cần xác định đúng vị trí, chức năng, nhiệm vụ của khu phố, và đề cao cũng như tạo điều kiện phát huy nhiệm vụ chính trị của khu phố.

Với cơ chế trao quyền đặc thù, linh hoạt của tổ chức chính quyền đô thị, sự đồng thuận về chủ trương từ trung ương cho Thành phố Hồ Chí Minh, sự năng động, sáng tạo, mạnh dạn triển khai thực hiện của chính quyền các cấp, chắc chắn chính quyền đô thị, trong đó có mô hình thành phố Thủ Đức sẽ phát huy hiệu quả cao trong thời gian tới. Tuy nhiên, vẫn tồn tại một số khó khăn, thách thức trong cải cách thể chế hành chính tại TP.HCM như sau:

Thứ nhất, việc tổ chức thực hiện chính quyền đô thị là vấn đề mới, chưa có tiền lệ nên việc triển khai các nội dung trao quyền cho địa phương phải thực hiện thận trọng, nghiên cứu kỹ, đảm bảo quy trình và thẩm quyền. Do vậy, quá trình triển khai mất nhiều thời gian, công sức, chưa đảm bảo đúng tiến độ công việc, hiệu quả chưa cao, chưa đáp ứng yêu cầu của người dân Thành phố Hồ Chí Minh khi có những kỳ vọng phát triển vượt bậc của tổ chức chính quyền đô thị, thành phố Thủ Đức trong Thành phố Hồ Chí Minh.

Thứ hai, hệ thống thể chế chưa hoàn thiện vì lần đầu có chính quyền đô thị và chính quyền Thành phố Thủ Đức nhưng chưa có Nghị định quy định riêng biệt về thẩm quyền, chức năng của thành phố Thủ Đức, các quy định của Luật Tổ chức CQĐP, Nghị quyết số 131 còn chung chung... Do vậy, khi triển khai thực hiện gặp nhiều khó khăn, vướng mắc; Chính phủ và các bộ, ngành chưa kịp thời có các văn bản hướng dẫn, chưa có sự chỉ đạo thống nhất để triển khai có hiệu quả.

Thứ ba, theo quy định tại khoản 2 Điều 4 Nghị quyết số 131, UBND quận làm việc theo chế độ thủ trưởng, bảo đảm nguyên tắc tập trung dân chủ. Tuy nhiên, Luật Đất đai năm 2013 và Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 đã được sửa đổi, bổ sung một số điều năm 2019 quy định thẩm quyền cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất và thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật đều thuộc thẩm quyền tập thể UBND. Do vậy, thực tế các quận còn lúng túng khi triển khai và các công việc này vẫn còn bỏ ngỏ, chờ các quy định hoặc hướng dẫn cụ thể từ các cơ quan nhà nước có thẩm quyền.

Thứ tư, công tác kiểm tra, giám sát vẫn chủ yếu theo các quy định của pháp luật chung cho cả nước nên chưa có các hướng dẫn hoặc quy định đặc thù cho chính quyền đô thị thực hiện theo cơ chế phân cấp, ủy quyền. Từ đó, gây nhiều khó khăn cho việc triển khai trên địa bàn Thành phố Hồ Chí Minh, tạo nên tâm lý e ngại của một số doanh nghiệp về tính minh bạch, tính công tâm của chính quyền và phần nào cũng giảm đi sự phát triển như kỳ vọng về tổ chức chính quyền đô thị.

“Tổ chức chính quyền đô thị theo tinh thần Hiến pháp, lấy thành phố Hồ Chí Minh là điểm để cụ thể hóa chi tiết hơn một mô hình hoàn chỉnh là xu hướng tất yếu, được Đảng, Chính phủ ủng hộ. Xây dựng chính quyền đô thị thành phố Hồ Chí Minh không để riêng cho thành phố, mà từ thực tiễn xây dựng để áp dụng cho các đô thị khác trên cả nước, cho thấy tầm ý nghĩa lớn của mô hình này.” - TS. Trần Du Lịch - Nguyên Chủ nhiệm Chương trình “Đổi mới cơ chế quản lý kinh tế thành phố Hồ Chí Minh.” Rõ ràng, trước sự phát triển mạnh mẽ của xã hội, cùng những đòi hỏi mới của thời đại, việc tổ chức thực hiện chính quyền đô thị tại thành phố Hồ Chí Minh có ý nghĩa đặc biệt quan trọng trong công cuộc cải cách thể chế hành chính, trong hành trình đổi mới, công nghiệp hóa, hiện đại hóa của đất nước.

4.3. Giải pháp cải cách thể chế hành chính từ thực tiễn tại thành phố Hồ Chí Minh

Một là, xây dựng và hoàn thiện thể chế về chính quyền đô thị cho một số tỉnh, thành phố có thế mạnh, tiềm năng như thành phố Hồ Chí Minh để đảm bảo quản lý nhà nước theo đúng Hiến pháp, Luật và theo đúng bản chất của Nhà nước pháp quyền XHCN.

- Cần xây dựng, hoàn thiện cơ sở khoa học về tổ chức chính quyền đô thị, phân biệt giữa chính quyền đô thị và chính quyền nông thôn. Hoàn thiện hệ thống văn bản quy phạm pháp luật hiện hành về tổ chức bộ máy và hoạt động của chính quyền địa phương và chính quyền đô thị, tạo hành lang pháp lý đảm bảo cho chính quyền đô thị hoạt động hiệu quả, tổ chức bộ máy tinh gọn, năng động. Trước mắt, các cơ quan nhà nước có liên quan thực hiện rà soát, bổ sung, hoàn thiện đồng bộ các văn bản quy phạm pháp luật quy định về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, tổ chức bộ máy chính quyền của mỗi cấp hành chính theo mô hình chính quyền đô thị bảo đảm tính hợp pháp, hợp lý, thống nhất, liên thông nhằm hạn chế tình trạng chồng chéo, hoặc không còn phù hợp.

- Tiếp tục hoàn thiện thể chế phân cấp quản lý nhà nước giữa các cơ quan Trung ương với chính quyền thành phố; giữa chính quyền thành phố với chính quyền quận, thị xã; giữa chính quyền quận, thị xã với chính quyền phường. Thực hiện tăng cường phân cấp, ủy quyền nhằm nâng cao tính tự chủ, tự chịu trách nhiệm của các cấp chính quyền đô thị, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý của bộ máy chính quyền đô thị đảm bảo đáp ứng quản lý đô thị hiện đại, phát triển, xử lý linh hoạt, năng động, kịp thời trong những tình huống khẩn cấp, khó khăn.

- Xây dựng, hoàn thiện tổ chức và nhân sự bộ máy chính quyền đô thị: Tổ chức bộ máy chính quyền đô thị cần căn cứ vào tính đặc thù, đặc trưng và mức độ phát triển của môi trường kinh tế, xã hội của từng đô thị mà có những thiết kế cơ cấu bộ máy khác nhau, không đồng nhất. Tổ chức bộ máy chính quyền đô thị theo hướng chức năng, nhiệm vụ rõ ràng, không nhất thiết phải quy định cơ cấu bộ máy cứng, mà cần mở rộng sự linh hoạt, tính tự chủ của chính quyền đô thị trong tổ chức bộ máy. Các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân thành phố và Ủy ban nhân dân quận, thị xã, thành phố thuộc thành phố trực thuộc Trung ương sắp xếp theo hướng tinh gọn, đảm bảo tính tự chủ, linh hoạt, phù hợp theo chức năng, nhiệm vụ. Ví dụ, các cơ quan

chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân thành phố không quá 20 đơn vị và không quá 50% số cơ quan theo quy định cứng; các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân quận, thị xã, thành phố thuộc thành phố thành phố trực thuộc Trung ương không quá 12 đơn vị và không quá 50% cơ quan theo quy định cứng; số cán bộ, công chức thuộc Ủy ban nhân dân phường không quá 25 người, trên cơ sở xác định rõ chức trách, đúng người, đúng việc theo vị trí việc làm.

- Xây dựng đội ngũ CBCCVC của chính quyền đô thị theo tinh thần chuyên nghiệp, trách nhiệm, năng động và thực tài. Tổ chức sắp xếp, bố trí đội ngũ CBCCVC theo năng lực, dựa trên bản mô tả công việc vị trí việc làm và quy trình tuyển dụng, sử dụng, quản lý. Cần triển khai các biện pháp đồng bộ trong tuyển dụng, sử dụng, quản lý và các chế độ, chính sách, đồng thời đặt ra các yêu cầu đối với đội ngũ CBCCVC về tác phong, cách thức làm việc, nắm vững chủ trương, đường lối, chính sách, nâng cao chuyên môn nghiệp vụ, năng lực thực thi công vụ để phục vụ người dân, doanh nghiệp, phát triển đô thị, xây dựng đô thị thông minh.

- Hoàn thiện mô hình quản trị đô thị hiệu quả, hiện đại, xây dựng chính quyền điện tử, chính quyền số, xây dựng thành phố thông minh.

Triển khai thực hiện đồng bộ, hiệu quả quy hoạch đô thị, mô hình quản trị đô thị theo hướng hiện đại; đẩy mạnh ứng dụng công nghệ thông tin, sử dụng công nghệ thông minh trong cung ứng dịch vụ công. Xây dựng và hoàn thiện chính quyền điện tử, chính quyền số, vận hành thông suốt hệ thống thông tin trong hoạt động quản lý điều hành của các cơ quan, đơn vị, trong mối quan hệ hoạt động tương tác giữa chính quyền và công dân, giữa các cơ quan, đơn vị trong thành phố, cũng như giữa thành phố với các cơ quan Trung ương và các đơn vị cấp tỉnh khác.

Xây dựng đô thị thông minh là xu hướng tất yếu, cần có sự tham gia, phối hợp từ Chính phủ, chính quyền địa phương, chính quyền đô thị, doanh nghiệp và cộng đồng. Bên cạnh đó, có thể xem xét kết hợp với bộ chỉ số Tiêu chuẩn Quốc gia ISO:37101 - Hệ thống quản lý về phát triển bền vững, trọng tâm là tập trung vào mức độ thu hút, sự gắn kết xã hội, chỉ số hạnh phúc, sử dụng tài nguyên có trách nhiệm, khả năng phục hồi, bảo tồn và cải thiện môi trường. Tùy theo mục tiêu về độ thông minh mà có thể chọn bộ tiêu chí phù hợp, hướng tới xây dựng và quản trị thành phố thông minh với công nghệ kết nối, tích hợp, quản trị tương tác các bên tham gia, tạo nên tảng cho sáng tạo, đổi mới, thích ứng.

Hai là, sửa đổi, bổ sung một số văn bản quy phạm pháp luật có liên quan; xây dựng Luật về chính quyền đô thị; hoàn thiện thể chế về mô hình tổ chức chính quyền thành phố thuộc thành phố trực thuộc trung ương đáp ứng yêu cầu cải cách thể chế hành chính.

Thể chế có vai trò quan trọng trong việc hình thành và phát triển chính quyền đô thị. Trước tiên, cần khẩn trương rà soát, bổ sung, hoàn thiện các văn bản quy phạm pháp luật quy định về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, tổ chức bộ máy chính quyền và của mỗi cấp hành chính theo mô hình chính quyền đô thị (như Luật Tổ chức chính quyền địa phương, Luật Quy hoạch đô thị, Luật Xây dựng, Luật Đầu tư, Luật Đất đai... và các văn bản hướng dẫn thi hành) phù hợp với nền kinh tế thị trường định hướng XHCN và Nhà nước pháp quyền XHCN, theo hướng bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp, hợp lý, thống nhất, liên thông, minh bạch. Đồng thời, tạo những cơ chế mở, mang tính đột phá cho chính quyền đô thị để phát huy tối đa lợi thế, tạo động lực làm bánh đà cho phát triển kinh tế - xã hội của mỗi đô thị.

Cùng với đó, rà soát lại hệ thống văn bản quy phạm pháp luật hiện hành có quy định về chính quyền đô thị để sửa đổi, bổ sung, hoặc ban hành văn bản quy phạm pháp luật mới nhằm hoàn thiện quy định liên quan đến chính quyền đô thị, đồng thời tránh tình trạng chồng chéo, mâu thuẫn giữa các văn bản quy phạm pháp luật và phù hợp với điều kiện thực tiễn phát triển đô thị ở Việt Nam hiện nay.

Một trong những sự khác biệt giữa chính quyền đô thị và chính quyền nông thôn là việc phân cấp, phân quyền cho chính quyền đô thị, để từ thực tiễn, chính quyền đô thị trong thẩm quyền của mình phát huy được lợi thế, đặc thù, tận dụng những thế mạnh từ bên trong và thu hút lợi thế từ bên ngoài để phát triển kinh tế, xã hội của mỗi đô thị. Việc phân cấp, phân quyền cần quy định rõ trong các văn bản quy phạm pháp luật, tránh chồng chéo giữa các văn bản luật. Cần phân định rõ thẩm quyền của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, các bộ, ngành Trung ương với chính quyền đô thị. “Cởi trói” về thể chế cho chính quyền đô thị là một trong những yếu tố quan trọng có tính quyết định để chính quyền đô thị tự chủ, tự cân đối các khoản thu, chi, đầu tư công, kêu gọi vốn... từ đó chính quyền đô thị mới phát triển theo đúng mục tiêu đã xác định. Việc hoàn thiện thể chế có vai trò đặc biệt quan trọng trong việc hình thành và phát triển chính quyền đô thị ở Việt Nam hiện nay. Khi thể chế hoàn thiện thì chức năng,

nhiệm vụ, thẩm quyền của chính quyền đô thị sẽ được quy định một cách rõ ràng. Từ đó, tổ chức bộ máy sẽ được hình thành một cách khoa học, hoạt động hiệu lực, hiệu quả trên cơ sở có những chế độ, chính sách đãi ngộ, thu hút nhân tài, nguồn nhân lực trình độ cao vào làm việc trong các cơ quan của chính quyền đô thị... Khi đã hội tụ đủ các nguồn lực bên trong và bên ngoài, tổ chức bộ máy và đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức thì chính quyền đô thị sẽ phát triển theo mục đích của nhà quản lý.⁵

- Vấn đề xây dựng mô hình thành phố trong thành phố phải bảo đảm phù hợp với chủ trương, đường lối của Đảng về tổ chức chính quyền địa phương và yêu cầu phát triển KT-XH ở các đô thị:

Chính vì điều ở vị trí “cấp tỉnh” nên mô hình tổ chức và hoạt động của chính quyền thành phố trực thuộc Trung ương không có nhiều khác biệt so với chính quyền tỉnh tại các địa phương trong cả nước. Điều là đơn vị hành chính cấp tỉnh, nhưng trong cấu trúc hành chính - lãnh thổ lại có sự không đồng nhất giữa thành phố trực thuộc Trung ương và các tỉnh. Trước Hiến pháp năm 2013, trong cấu trúc hành chính của tỉnh bao gồm huyện, thành phố thuộc tỉnh, thị xã, nhưng trong cấu trúc hành chính của thành phố trực thuộc Trung ương chỉ bao gồm quận, huyện, thị xã mà không có đơn vị thành phố.

Mô hình thành phố trong thành phố phải phù hợp với đối tượng quản lý, yêu cầu và tính chất quản lý ở các thành phố trực thuộc trung ương nhằm nâng cao hiệu lực, hiệu quả QLNN trên địa bàn, đáp ứng yêu cầu phát triển kinh tế thị trường định hướng XHCN và hội nhập quốc tế. Nghiên cứu, đề xuất đổi mới mô hình tổ chức, hoàn thiện chức năng, nhiệm vụ, thẩm quyền; phương thức hoạt động; cơ chế chính sách phân cấp, ủy quyền của các thành phố trong thành phố phù hợp với yêu cầu, mục tiêu quản lý của chính quyền đô thị tại thành phố, bảo đảm tính thống nhất, thông suốt, hiệu quả; đồng thời nâng cao tính tự chủ, tự chịu trách nhiệm, phát huy quyền chủ động sáng tạo của các cấp chính quyền tại thành phố.

Hơn nữa, việc xây dựng mô hình chính quyền thành phố trong thành phố bảo đảm cho bộ máy chính quyền gần dân hơn, sát dân hơn, cung cấp dịch vụ công tốt hơn cho người dân, doanh nghiệp. Đồng thời, tạo điều kiện để người dân dễ tiếp cận với bộ máy chính quyền, dễ tham gia xây dựng và giám sát các hoạt động của các cơ quan,

⁵ <http://lyluanchinhtri.vn/home/index.php/thuc-tien/item/4877-van-de-xay-dung-chinh-quyen-do-thi-o-viet-nam.html>

đơn vị và của cán bộ, công chức trong bộ máy chính quyền, nhằm phát huy mạnh mẽ quyền làm chủ của người dân đô thị về quyền dân chủ đại diện và quyền dân chủ trực tiếp, trong đó việc thực hiện nhiều hơn quyền dân chủ trực tiếp của người dân đô thị có những thuận lợi hơn và cũng là đòi hỏi cao hơn của các tầng lớp nhân dân trong bối cảnh phát huy dân chủ XHCN ở nước ta hiện nay.

Sự phát triển của đất nước đòi hỏi phải đẩy mạnh quá trình đô thị hóa nhằm đáp ứng các mục tiêu công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước, tạo chuyển biến thật sự chuyên đổi mô hình phát triển đất nước. Trong quá trình này, các thành phố trực thuộc Trung ương đóng vai trò đầu tàu của sự phát triển, tạo động lực phát triển cho toàn vùng và đất nước. Để thực hiện tốt vai trò này, cần thiết phải tích cực tạo tiền đề để thành lập các thành phố trực thuộc. Theo đó, cần nghiên cứu khắc phục mô hình phát triển đô thị theo mô thức “vết dầu loang”, thúc đẩy hướng phát triển các hệ thống “đô thị vệ tinh” ở cấp độ thành phố. Hình thành chuẩn hệ thống các “đô thị vệ tinh” vừa giải tỏa áp lực cho “đô thị lõi”, vừa tạo nên các tiểu vùng phát triển, tạo động lực lan tỏa cho toàn thành phố, toàn khu vực.

- Vấn đề không tổ chức HĐND quận, phường trong xây dựng mô hình chính quyền đô thị:

Đô thị là những đơn vị hành chính có mật độ dân cư tập trung đông, cơ sở hạ tầng thống nhất, phát triển kết cấu hạ tầng có tính chất liên thông trên toàn địa bàn... Quản lý đô thị đòi hỏi phải đảm bảo tính thống nhất và tập trung xuyên suốt các hoạt động kinh tế - xã hội trong toàn đô thị, không nên chia cắt, phân cho nhiều cấp chính quyền. Việc các cấp chính quyền nội thị đều tổ chức HĐND và UBND là một trong những nguyên nhân làm cho các quyết định, mệnh lệnh quản lý của chính quyền thành phố, thị xã xuống tới quận, phường đã bị cắt khúc, triển khai chậm do trong nhiều trường hợp phải được HĐND cấp dưới ra Nghị quyết để thực hiện. Điều này làm giảm hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước trên địa bàn.

Việc tiếp tục duy trì HĐND quận, phường là không còn phù hợp. Ở quận, phường chỉ nên tổ chức cơ quan hành chính đại diện cho chính quyền cấp trên, cụ thể đặt ra vấn đề có cần tổ chức Ủy ban nhân dân không hay chỉ cần Trung tâm hành chính công - nơi tập hợp các bộ phận hành chính của Thành phố xuống để trực tiếp giải quyết các vụ việc hành chính và không cần phải thành lập một trung gian như Ủy ban

nhân dân nữa. Đó cũng là một thực tiễn đặt ra, một chủ trương đòi hỏi phải có sự cân nhắc, tính toán kỹ lưỡng và cần có những bước đi thận trọng. Đối với xã, do tính chất gắn bó chặt chẽ của cộng đồng dân cư trên cơ sở phong tục, tập quán riêng và về kinh tế chủ yếu là sản xuất nông nghiệp, đất đai là tư liệu quan trọng nhất ở nông thôn do chính quyền xã quản lý nên cần thiết phải tổ chức Hội đồng nhân dân ở cấp xã. Triển khai thực hiện thí điểm không tổ chức HĐND quận, huyện, phường là một chủ trương mang tính đột phá về đẩy mạnh cải cách thể chế hành chính, nâng cao năng lực, hiệu quả quản lý của mô hình chính quyền đô thị, đáp ứng yêu cầu đẩy mạnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước.

KẾT LUẬN CHƯƠNG 4

Trên cơ sở nghiên cứu lý luận, thực tiễn cải cách thể chế hành chính tại thành phố Hồ Chí Minh, tác giả cũng đã đề xuất một số giải pháp nhằm tiếp tục triển khai công tác này. Qua nghiên cứu có thể thấy, các quan điểm và giải pháp phải đảm bảo kế thừa những giá trị hiện tại, vừa chọn lọc các kinh nghiệm quốc tế đảm bảo không gây ra những xáo trộn trong nền chính trị cũng như hệ thống pháp luật quốc gia. Đồng thời, đều có sự sắp xếp theo mức độ ưu tiên, ngắn hạn và dài hạn khác nhau và có mối quan hệ biện chứng, nhóm giải pháp này là tiền đề của nhóm giải pháp khác và ngược lại.

Năm 2020 là năm cuối thực hiện Nghị quyết số 30c/NQ-CP ngày 08/11/2011 của Chính phủ ban hành Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2011 - 2020 và Quyết định số 225/QĐ-TTg ngày 04/02/2016 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Kế hoạch cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2016 – 2020. Do đó, để tiếp tục tham mưu với Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ nhằm hoàn thành tốt các mục tiêu, nhiệm vụ công tác cải cách thể chế, bám sát các Nghị quyết, chỉ đạo của Đảng, Quốc hội, Chính phủ và nhiệm vụ chính trị của từng ngành, từng địa phương, thành phố Hồ Chí Minh đã thực hiện đồng bộ, quyết liệt các nhiệm vụ cải cách thể chế. Để thực hiện được tốt công tác cải cách thể chế hành chính tại thành phố Hồ Chí Minh, cần có sự chung sức, đồng lòng của toàn thể chính quyền, các cơ quan, đơn vị, các quận, huyện thuộc thành phố. Trong mục tiêu của công tác cải cách hành chính, cần đặt lợi ích của người dân, tổ chức lên hàng đầu, đồng thời phải thực hiện tốt công tác cải cách thể chế hành chính đáp ứng yêu cầu của mô hình chính quyền đô thị. Các nội dung đó cần được song song triển khai và phải được thực hiện nghiêm túc ở tất cả các đơn vị hành chính để tạo nên một nền hành chính vững mạnh, trong sạch bảo đảm các mục tiêu của một Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam, đó là Nhà nước của Nhân dân, do Nhân dân và vì Nhân dân.

Hiện nay một số quy định chưa được quy định cụ thể trong Hiến pháp và các văn bản quy phạm pháp luật. Do đó, cần thiết phải có sự hoàn thiện về thể chế trong xây dựng chính quyền đô thị để đảm bảo thống nhất với Hiến pháp và các văn bản quy phạm pháp luật. Trong xu hướng đô thị hóa hiện nay, việc lựa chọn và xây dựng mô hình tổ chức chính quyền thành phố thuộc thành phố trực thuộc trung ương sẽ sớm

được nhân rộng đáp ứng yêu cầu phát triển đô thị ở Việt Nam. Chính vì vậy, hoàn thiện thể chế về mô hình tổ chức chính quyền thành phố thuộc thành phố trực thuộc trung ương còn cần được tiếp tục nghiên cứu làm sáng tỏ để phát huy tốt vị trí, vai trò của mô hình này trong sự phát triển của hệ thống đô thị Việt Nam nói chung và sự phát triển của thành phố thuộc thành phố trực thuộc trung ương nói riêng trong thời gian tới. Cần phát huy đặc thù, thế mạnh và sự tự chủ, đa dạng hóa là mục tiêu của việc thành lập thành phố thuộc thành phố thuộc thành phố trực thuộc trung ương, việc xây dựng mô hình tổ chức chính quyền thành phố thuộc thành phố trực thuộc trung ương. rà soát, điều chỉnh, đổi mới các quy định của pháp luật về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của bộ máy chính quyền và của mỗi cấp hành chính theo mô hình chính quyền đô thị phù hợp với cơ chế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, với Nhà nước pháp quyền XHCN, với yêu cầu mở cửa, hội nhập quốc tế và với thông lệ chung của thế giới, theo hướng bảo đảm tính thống nhất của các văn bản quy phạm pháp luật, rõ ràng, không chồng chéo, minh bạch.

KẾT LUẬN CHUNG

CCHC là chủ trương lớn của Đảng, Nhà nước ta, là quá trình thay đổi nhằm nâng cao hiệu lực, hiệu quả của bộ máy hành chính nhà nước. Qua đó, góp phần giữ vững ổn định chính trị, thúc đẩy sự phát triển kinh tế và dân chủ hóa đời sống xã hội. Trong đó, cải cách thể chế hành chính nhằm hoàn thiện hệ thống thể chế hành chính, cơ chế, chính sách phù hợp với thời kỳ đổi mới, trước hết là các thể chế về tổ chức và hoạt động của hệ thống hành chính; đổi mới quy trình xây dựng và ban hành văn bản quy phạm pháp luật, khắc phục tính cục bộ trong việc chuẩn bị, soạn thảo văn bản; đề cao trách nhiệm của từng cơ quan trong xây dựng văn bản, phát huy tính dân chủ, huy động trí tuệ của nhân dân để nâng cao chất lượng văn bản quy phạm pháp luật theo hướng công khai, đơn giản, thuận tiện, tránh gây phiền hà cho doanh nghiệp và người dân. Cải cách thể chế hành chính được Đảng, Nhà nước xác định là một trong ba khâu đột phá chiến lược để đưa nước ta phát triển nhanh, bền vững. Trong thời gian vừa qua, Chính phủ đã ban hành nhiều Nghị quyết, Chương trình, kế hoạch để tổ chức triển khai thực hiện công tác cải cách hành chính từ trung ương tới cơ sở, trong đó, đã xác định một trong những trọng tâm thực hiện là công tác cải cách thể chế hành chính. Thực hiện nhiệm vụ được giao, thành phố Hồ Chí Minh đã cùng với các bộ, ngành, địa phương tham mưu, giúp Chính phủ thực hiện cải cách thể chế hành chính với mục tiêu là xây dựng hệ thống pháp luật đồng bộ, thống nhất, khả thi, công khai, minh bạch, ổn định, dễ tiếp cận với chi phí tuân thủ thấp. Những kết quả công tác cải cách thể chế hành chính nêu trên đã tiếp tục góp phần quan trọng vào quá trình hình thành, củng cố, hoàn thiện những nền tảng chính trị - pháp lý của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, đóng góp quan trọng vào việc phát triển kinh tế - xã hội của đất nước cũng như của từng bộ, ngành, địa phương.

Hệ thống thể chế hành chính nhà nước luôn được quan tâm xây dựng và hoàn thiện, chất lượng ngày càng được nâng cao. Qua hoàn thiện thể chế hành chính, chức năng, nhiệm vụ, thẩm quyền và trách nhiệm của từng cơ quan hành chính được phân định rõ ràng, khắc phục sự chồng chéo, trùng lặp về chức năng, nhiệm vụ. Thể chế về mối quan hệ giữa Nhà nước với người dân được quan tâm hoàn thiện và triển khai thực hiện, bảo đảm quyền, nghĩa vụ của người dân trong việc tham gia xây dựng bộ máy nhà nước. Kết quả công tác xây dựng thể chế hành chính đã có tác động tích

cực và sâu rộng tới đời sống chính trị, kinh tế, văn hóa, xã hội của đất nước, tăng cường quốc phòng, an ninh, hội nhập quốc tế và góp phần bảo vệ, bảo đảm tốt hơn quyền con người, quyền công dân. Hệ thống thể chế hành chính đã góp phần quan trọng vào nâng cao năng lực cạnh tranh quốc gia, khơi thông và giải phóng các nguồn lực để tạo động lực thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội; hoàn thiện cơ cấu tổ chức bộ máy, nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức...

Ngày 30/12/2022, Bộ Chính trị ban hành Nghị quyết số 31-NQ/TW về phương hướng, nhiệm vụ phát triển thành phố Hồ Chí Minh đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045 xác định: “tập trung ưu tiên hoàn thiện thể chế, chính sách, điều kiện thuận lợi tạo bước chuyển có tính đột phá trong huy động sức mạnh tổng hợp, khai thác hiệu quả các tiềm năng, lợi thế, vị trí chiến lược, thúc đẩy thành phố Hồ Chí Minh phát triển nhanh, bền vững”. Như vậy, việc nghiên cứu, xây dựng mô hình chính quyền đô thị tại thành phố Hồ Chí Minh là nhu cầu và đòi hỏi thực tiễn, đáp ứng yêu cầu cải cách thể chế hành chính, tinh gọn bộ máy, hoạt động có hiệu lực, hiệu quả, để xây dựng chính quyền hoạt động hiệu quả hơn, gần dân và có điều kiện nâng cao chất lượng sống, đổi mới phương thức và cơ chế quản lý, với mục tiêu xây dựng đô thị phát triển bền vững; là tiền đề quan trọng để thành phố Hồ Chí Minh tiếp tục thể hiện rõ vai trò là một cực tăng trưởng, cửa ngõ kết nối giao thương của cả miền Nam, thành phố Hồ Chí Minh, năng động, sáng tạo và đóng góp chung vào sự phát triển của đất nước. Việc xây dựng mô hình chính quyền đô thị cần được xác lập trên cơ sở Hiến pháp, có lộ trình thích hợp, không thể áp dụng ngay trên toàn địa bàn. Từng bước cải cách mạnh chính quyền địa phương, tinh gọn bộ máy chuyên nghiệp, hiệu quả; xây dựng mô hình chính quyền đô thị theo mô hình mới, phù hợp với địa bàn đô thị, địa bàn đang đô thị hoá và địa bàn nông thôn đáp ứng yêu cầu cải cách thể chế hành chính trong sự nghiệp công nghiệp hoá, hiện đại hoá và hội nhập quốc tế./.

DANH MỤC CÔNG TRÌNH ĐÃ CÔNG BỐ CỦA TÁC GIẢ

1. Lâm Quang Sinh (2022), “Bàn về khái niệm thể chế hành chính nhà nước và cải cách thể chế hành chính nhà nước”, *Tạp chí Công thương số 2* (tháng 2/2022); tr.21-25.
2. Lâm Quang Sinh (2022), “Xây dựng chính quyền đô thị trong công cuộc cải cách thể chế hành chính”, *Tạp chí Công thương số 4* (tháng 3/2022); tr.60-65.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

Tài liệu Tiếng Việt

1. Đinh Văn An, Võ Trí Thành (chủ biên), Thể chế - Cải cách thể chế và phát triển Lý luận và thực tiễn ở nước ngoài và Việt Nam: *Sách tham khảo*.
2. Nguyễn Hoàng Anh (2018), *Một số vấn đề về thực tiễn triển khai chế định Chính quyền địa phương theo Hiến pháp năm 2013*, Kỷ yếu Hội thảo khoa học: Đánh giá 5 năm thi hành Hiến pháp nước CHXHCN Việt Nam năm 2013, Khoa Luật, ĐHQG HN, tr.143.
3. Nguyễn Hoàng Anh (2019), “Tổ chức đơn vị hành chính ở Cộng hòa Pháp”, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp số 19*.
4. Hoàng Chí Bảo (2008), “Cải cách thể chế ở Việt Nam trước thách thức của toàn cầu hóa”, *Tạp chí Cộng sản* (9), tr. 26 – 29.
5. Ban Chấp hành Trung ương Đảng Cộng sản Việt Nam (2017), *Nghị quyết số 18-NQ/TW ngày 25 tháng 10 năm 2017 của Ban Chấp hành Trung ương Đảng Khóa XII về một số vấn đề tiếp tục đổi mới, sắp xếp tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả*. Nguồn: phapluat.vn.
6. Ban chỉ đạo cải cách hành chính của Chính phủ (2016), *Tài liệu Hội nghị sơ kết công tác cải cách hành chính giai đoạn 2011-2015 và triển khai kế hoạch cải cách hành chính giai đoạn 2016-2020*.
7. Bộ Nội vụ (2018), *Báo cáo chỉ số cải cách hành chính - PAR INDEX 2018 của các bộ, cơ quan ngang bộ, UBND các tỉnh, thành phố thực thuộc Trung ương*.
8. Bộ Nội vụ (2019), *Báo cáo số: 2707/BC-BNV về Đánh giá tác động của Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Tổ chức Chính phủ và Luật Tổ chức chính quyền địa phương*, tr2. Nguồn <http://duthaoonline.quochoi.vn>
9. Nguyễn Bá Chiến (2016), “Áp lực thúc đẩy mạnh mẽ cải cách thể chế nhà nước”, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp số 8*, tr. 8 – 13.
10. Nguyễn Văn Cường (2015), *Về phân định thẩm quyền giữa chính quyền Trung ương và chính quyền địa phương tại Việt Nam hiện nay*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, tr.13.
- 10a. Nguyễn Văn Cường, TS. Phó Vụ trưởng Vụ Địa phương, Văn phòng Chính

phủ, *Cải cách hành chính tại một số quốc gia và kinh nghiệm vận dụng vào Việt Nam*.

11. Nguyễn Đăng Dung (2016), *Về Luật Tổ chức Chính quyền địa phương*, Tạp chí Khoa học ĐHQGHN: Luật học, Tập 32, Số 3, tr.8.

12. TS. Thái Thị Tuyết Dung, “*Tổ chức chính quyền địa phương đô thị, nông thôn theo Hiến pháp năm 2013*”, Đại học Luật TP. Hồ Chí Minh.

13. Đoàn Văn Dũng (2018), “*Cải cách thể chế đáp ứng mục tiêu phát triển bền vững*”, *Tạp chí Quản lý nhà nước số 11*, tr. 12-16.

14. Bùi Thị Đào (2015), “*Thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật của chính quyền cấp huyện, cấp xã*”, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp số 5*.

15. Đề án thành lập thành phố Thủ Đức thuộc thành phố Hồ Chí Minh.

16. Trường Đại học Kinh tế - Luật, The Asia Foundation (2013), *Báo cáo chính quyền đô thị tại Việt Nam: Nghiên cứu tình huống từ thành phố Hồ Chí Minh và Đà Nẵng*, tr.16-17.

17. Trường Đại học Kinh tế – Luật. *Chính quyền đô thị tại Việt Nam: Nghiên cứu tình huống từ TP. Hồ Chí Minh và Đà Nẵng*. The Asia Foundation, 2003.

18. Vũ Công Giao (2014), “*Hiến pháp mới: Cơ hội và thách thức cải cách thể chế nhà nước*”, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp số 16*, tr. 11 - 15.

19. TS. Lê Cẩm Hà, Học viện Hành chính Quốc gia, *Chính quyền đô thị ở Việt Nam – từ góc độ thực tiễn quản lý*.

20. Trương Thị Hồng Hà, TS.Viện Nhà nước và Pháp luật, Học viện chính trị hành chính quốc gia Hồ Chí Minh; *Hoàn thiện thể chế hành chính đáp ứng yêu cầu xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa*.

21. ThS. Trần Thị Thu Hà, GVC. Khoa Luật Hành chính Nhà nước, Đại học Luật TP. Hồ Chí Minh, Ủy ban nhân dân thành phố Thủ Đức và những yêu cầu đối với cơ quan hành chính nhà nước trong chính quyền thành phố thuộc thành phố; *Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp số 02 (425), tháng 1/2020*.

22. Nguyễn Thúy Hà (2018), “*Chính sách ưu đãi của một số quốc gia đối với đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt và những nội dung có thể tham khảo*”, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp số 10*.

23. Tạ Ngọc Hải (2006), “*Công vụ và cải cách thể chế công vụ nhà nước*”, *Tạp chí Nhà nước và Pháp luật số 11*, tr. 31 - 43.

24. Nguyễn Thị Hạnh (2017), Luận án Tiến sĩ Luật học, *Hoàn thiện pháp luật về quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của chính quyền địa phương ở Việt Nam*, Học viện CTQG Hồ Chí Minh, Hà Nội, tr.87.

25. Võ Trí Hào (2015), “Tư triết lý thiết kế chính quyền địa phương đến những gợi mở cho Dự thảo Luật Tổ chức chính quyền địa phương”, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp số 3+4*.

26. Vũ Thị Thu Hằng (2015), “Nguồn vốn ODA với việc hỗ trợ phát triển chính sách, thể chế và cải cách hành chính”, *Tạp chí Quản lý nhà nước số 9*, tr. 71 - 75.

27. Bùi Thị Ngọc Hiền (2015), Nâng cao năng lực thể chế hành chính nhà nước để thích ứng với kinh tế thị trường và yêu cầu hội nhập quốc tế ở nước ta hiện nay, Luận án Tiến sĩ, Học viện Hành chính quốc gia, Hà Nội.

28. Nguyễn Hoàng Hiền (2015), “Cải cách thể chế nhằm thúc đẩy tái cấu trúc nền kinh tế”, *Tạp chí Quản lý nhà nước số 8*, tr. 67 - 71.

29. ThS. Đỗ Đức Hiền, Xây dựng chính quyền đô thị tại Thành phố Hồ Chí Minh: Nhìn từ góc độ xây dựng, hoàn thiện thể chế; <https://moj.gov.vn/qt/tintuc/Pages/thong-tin-khac.aspx?ItemID=3199>

30. Nguyễn Ngọc Hiếu (2015), “Hướng tới xây dựng chính quyền đô thị Việt Nam”, *Tạp chí Kiến trúc Việt Nam số tháng 12*.

31. Học viện Hành chính, Khoa Nhà nước và Pháp luật (2011), Báo cáo tọa đàm khoa học chủ đề: “Cải cách thể chế”, Hà Nội.

32. Nguyễn Minh Hoàn (2014), “Sự phát triển quan điểm cải cách thể chế kinh tế của Trung quốc trong quá trình Trung Quốc hóa chủ nghĩa Mác”, *Tạp chí Triết học số 11*, tr. 48 - 55.

32a. ThS. Nguyễn Thị Hoàng (2008), “Cải cách hành chính ở Việt Nam qua đánh giá của chuyên gia nước ngoài”, *Tạp chí Quản lý nhà nước số 151*, (8/2008), tr.7-11.

33. TS. Phan Hải Hồ, Học viện Cán bộ Thành phố Hồ Chí Minh, “Phân cấp, ủy quyền tổ chức chính quyền đô thị Thành phố Hồ Chí Minh”, *Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp số 10 (434)*, tháng 5/2021.

34. PGS.TS. Nguyễn Cảnh Hợp (2020), Đại học Luật TP. Hồ Chí Minh, “Thành phố trong thành phố: đôi điều suy nghĩ”, *Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp số 22*.

35. TS. Hoàng Minh Hội, *Pháp luật về tổ chức và hoạt động của chính quyền đô thị – thực trạng và một số kiến nghị*, Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh.

36. Đặng Vũ Huân (2016), “Cải cách thể chế môi trường kinh doanh, thúc đẩy doanh nghiệp khởi nghiệp và phát triển”, *Tạp chí Dân chủ và Pháp luật - Số chuyên đề Môi trường pháp lý cho doanh nghiệp*, tr. 5 - 26.

37. Mai Thị Kim Huế (2011), “Cải cách thể chế trong thực hiện chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2001- 2010”, *Tạp chí Tổ chức nhà nước số 6*, tr. 31 - 36.

38. Lê Thiên Hương (2011), *Mô hình tổ chức chính quyền đô thị khi không tổ chức Hội đồng nhân dân*, trong cuốn “Hiến pháp Việt Nam: Những vấn đề lý luận và thực tiễn”, Khoa Luật Đại học Quốc gia Hà Nội, Nxb. Đại học Quốc gia Hà Nội, tr.879.

39. Bùi Thị Phương Liên - Vũ Đình Lâm (2018), “Kiểm soát quyền lực ở đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt”, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp số 2*.

40. Hoàng Thế Liên (2006), “Xây dựng và hoàn thiện thể chế pháp luật phục vụ cải cách tư pháp - Một nhiệm vụ trọng tâm của ngành tư pháp”, *Tạp chí Dân chủ và Pháp luật số 7*, tr. 2 - 10.

41. Trương Đắc Linh (2014), *Nội dung chương IX “Chính quyền địa phương của Hiến pháp năm 2013”* và Đinh Xuân Thảo (2014), *Chế định Chính quyền địa phương*, Bình luận khoa học Hiến pháp Nước CHXHCN Việt Nam năm 2013, Nxb. Lao động xã hội, các tr. 587,603.

42. Nguyễn Thùy Linh (2014), “Hiệp định thương mại tự do thế hệ mới và vấn đề cải cách thể chế kinh tế ở nước ta”, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp số 21*, tr. 25

43. Thái Văn Long, Cốc Thu Đường, Hệ thống thị trường trong nền kinh tế hàng hoá có kế hoạch - Lý luận và thực tiễn cải cách thể chế kinh tế ở Trung Quốc, *sách tham khảo*.

44. Thái Văn Long, Cốc Thu Đường; *Thành phố mở cửa: lý luận và thực tiễn cải cách thể chế kinh tế ở Trung Quốc*.

45. Luật Tổ chức Chính phủ năm 2015, Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 và Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Tổ chức Chính phủ, Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 và các văn bản hướng dẫn thi hành.

46. Luật Cán bộ, công chức năm 2008, Luật Viên chức năm 2010 và Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Cán bộ, công chức, Luật Viên chức và các văn bản hướng dẫn thi hành.

47. Nguyễn Quang Minh (2009), “Từng bước thể chế hoá các chủ trương của Đảng về cải cách tư pháp trong lĩnh vực thi hành án dân sự vào thực tiễn cuộc sống”, *Tạp chí Nghề Luật số 1*, tr. 3-7.

48. TS. Cao Vũ Minh; *Vị trí pháp lý, thẩm quyền của chính quyền thành phố Thủ Đức thuộc thành phố Hồ Chí Minh*, Đại học Luật TP. Hồ Chí Minh.

49. Nghị quyết số 30c/NQ-CP ngày 08/11/2011 của Chính phủ ban hành Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2011-2020;

50. Nghị quyết số 76/NQ-CP ngày 13/6/2013 của Chính phủ sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị quyết số 30c/NQ-CP ngày 08/11/2011 của Chính phủ ban hành Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2011-2020;

51. Nghị quyết số 36a/NQ-CP ngày 14/10/2015 của Chính phủ về Chính phủ điện tử;

52. Nghị quyết số 1211/2016/UBTVQH13 về tiêu chuẩn của đơn vị hành chính và phân loại đơn vị hành chính.

53. Nghị quyết số 26/2008/QH12 về thực hiện thí điểm không tổ chức Hội đồng nhân dân huyện, quận, phường. Nghị quyết về thực hiện thí điểm việc không tổ chức Hội đồng nhân dân phường tại thành phố Hà Nội nhiệm kỳ 2021 – 2026 của Quốc hội tháng 11/2019. Nghị quyết về thí điểm tổ chức mô hình chính quyền đô thị và một số cơ chế, chính sách đặc thù phát triển thành phố Đà Nẵng của Quốc hội tháng 6/2020.

54. Nghị quyết số 18-NQ/TW, ngày 25-10-2017, của Hội nghị Trung ương 6 khóa XII, “*Về một số vấn đề về tiếp tục đổi mới, sắp xếp tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả*”.

55. Đào Ngọc Nghiêm (2013), “Chính quyền đô thị - từ thực tiễn yêu cầu đổi mới”, *Tạp chí Kiến trúc Việt Nam số tháng 9*.

56. Phạm Duy Nghĩa (2012), “Cải cách thể chế nhằm thúc đẩy tái cấu trúc nền kinh tế”, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp số 10*, tr. 45 - 50.

57. Nguyễn Hữu Nhân (2013), *Thành ủy thành phố Hồ Chí Minh lãnh đạo cải cách hành chính Nhà nước trong giai đoạn hiện nay*, Luận án tiến sĩ Khoa học chính trị, chuyên ngành Xây dựng Đảng Cộng sản Việt Nam, Học viện CT-HC QG Hồ Chí Minh.

58. Mai Hải Oanh (2010), “Về cải cách thể chế văn hoá”, *Tạp chí Cộng sản số 810*, tr. 60 - 66
59. Nguyễn Minh Phương (2014), “Thực trạng phân cấp, phân quyền và vấn đề tự quản địa phương tại Việt Nam”, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp số 19*.
60. TS. Quách Thị Minh Phương (2020), *Sự cần thiết xây dựng chính quyền đô thị tại Thành phố Hồ Chí Minh*, Học viện Chính trị khu vực II, Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh. (<https://tcnn.vn/news/detail/48416/Su-can-thiet-xay-dung-chinh-quyen-do-thi-tai-Thanh-pho-Ho-Chi-Minh.html>).
61. TS. Quách Thị Minh Phương, *Chính quyền đô thị ở một số quốc gia trên thế giới và những kinh nghiệm đối với Việt Nam*, Học viện Chính trị khu vực II, Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh.
62. Phạm Hồng Quang (2012), “Cải cách thể chế hành chính - tiếp cận dưới góc độ lý luận và kinh nghiệm Nhật Bản”, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp số 5*, tr. 56 - 63.
63. Nguyễn Huy Quang (2007), “Cải cách thể chế hành chính trong lĩnh vực y tế”, *Tạp chí Quản lý nhà nước số 2*, tr. 26 - 29.
64. ThS. Phan Nguyễn Phương Thảo, Khoa Luật Hành chính – Nhà nước, Trường Đại học Luật TP.Hồ Chí Minh, “Đổi mới tổ chức cơ quan chuyên môn thuộc UBND trong mô hình chính quyền thành phố Thủ Đức thuộc thành phố Hồ Chí Minh”, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp số 11 (435)*, tháng 6/2021, tr.57-64.
65. Võ Trí Thành (2014), “Thể chế, kinh tế học thể chế và cải cách ở Việt Nam”, *Tạp chí Cộng sản số 10*, tr. 76 - 80.
66. GS.TSKH. Nguyễn Văn Thâm, Học viện Hành chính quốc gia, *Cải cách hành chính ở Việt Nam: Thành tựu và các rào cản hiện nay*.
67. Nguyễn Phước Thọ (2018), “Công tác xây dựng và hoàn thiện thể chế phục vụ cải cách tư pháp thuộc thẩm quyền, trách nhiệm của Chính phủ từ năm 2006 đến nay”, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp số 3+4*, tr. 10 - 17.
68. Lê Minh Thông, Nguyễn Như Phát. *Những vấn đề lý luận và thực tiễn về chính quyền địa phương ở Việt Nam hiện nay*, NXB Chính trị quốc gia, 2002.
69. PGS.TS Lê Minh Thông, Trợ lý Chủ tịch Quốc hội, *Một số vấn đề lý luận về mô hình tổ chức thành phố thuộc thành phố trực thuộc Trung ương*.
70. PGS.TS. Lê Minh Thông (Chủ nhiệm), Báo cáo Tổng hợp kết quả nghiên cứu Đề tài khoa học cấp Bộ “*Hoàn thiện các quy định của pháp luật về tổ chức bộ*”

máy nhà nước phù hợp với Hiến pháp”, Viện Nghiên cứu lập pháp thuộc Ủy Ban thường vụ Quốc hội Chủ trì, nghiệm thu năm 2017, tr. 251.

71. Lương Thu Thủy (2014), “Cải cách thể chế kinh tế đáp ứng yêu cầu hội nhập kinh tế quốc tế, Tạp chí Quản lý nhà nước số 9”, tr. 41 - 46.

71a. Nguyễn Bích Thủy, Vụ Chính quyền địa phương, Bộ Nội vụ; Nghiên cứu mô hình Thị trường của một số nước và giá trị tham khảo đối với Việt Nam; <https://moha.gov.vn/danh-muc/nguyen-cuu-mo-hinh-thi-truong-cua-mot-so-nuoc-va-gia-tri-tham-khao-doi-voi-viet-nam-48494.html>

72. Vũ Thư (2014), “Phân cấp quản lý giữa các cấp chính quyền và những vấn đề đặt ra”, *Tạp chí Quản lý pháp luật số 222*.

73. TS. Võ Trung Tín, Trường ĐH Luật TP. Hồ Chí Minh; ThS. Mai Hữu Quyết, Ủy ban nhân dân TP. Hồ Chí Minh, “Thực hiện Nghị quyết số 54/2017/QH14 và vấn đề tiếp tục pháp lý hóa các cơ chế, chính sách đặc thù cho thành phố Hồ Chí Minh”, *Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp số 17 (393), tháng 9/2019*.

74. TS. Lê Anh Tuấn, Phó Viện trưởng, Viện Khoa học Tổ chức nhà nước, Bộ Nội vụ; Thực trạng và giải pháp xây dựng hiệu quả chính quyền đô thị ở nước ta hiện nay.

75. ThS. Phan Trung Tuấn – Vụ Chính quyền địa phương, Bộ Nội vụ, Bàn về xây dựng chính quyền đô thị, chính quyền địa phương ở Việt Nam.

76. Đào Trọng Tuyển (1997), Hành chính học đại cương, NXB Chính trị quốc gia, Hà Nội.

77. Nguyễn Thị Thiện Trí (2014), “Đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt: Vấn đề đặt ra và vận dụng ở nước ta hiện nay”, *Tạp chí Nhà nước và pháp luật số 10*.

78. Nguyễn Thanh Trọng (2013), “Xây dựng và cải cách thể chế nhằm thúc đẩy cạnh tranh trong nền kinh tế”, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp số 7*, tr. 47 – 51.

79. Nguyễn Đặng Phương Truyền (2019), “Hoàn thiện pháp luật về tiêu chuẩn, thẩm quyền, thủ tục phân loại đơn vị hành chính ở nước ta”, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp số 6*.

80. *Từ điển Tiếng Việt*. Trung tâm Từ điển Ngôn ngữ, 1992.

81. Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Viện Nghiên cứu lập pháp (2014), *Khái niệm chính quyền địa phương, khái niệm chính quyền đô thị, mô hình chính quyền đô thị*, tr. 7.

82. Nguyễn Thị Hải Vân (2017), “Những thách thức đối với Việt Nam khi thực hiện TPP và yêu cầu cải cách thể chế để thích ứng”, NXB Lý luận Chính trị số 7, tr. 95 - 100.

83. Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XII (2016), Văn phòng Trung ương Đảng, Hà Nội, tr.180

84. Viện Khoa học Tổ chức nhà nước, Bộ Nội vụ (2019), *Báo cáo kết quả thực hiện Dự án “Điều tra thực trạng và đề xuất giải pháp đổi mới tổ chức và hoạt động của chính quyền đô thị”*.

85. Viện Khoa học Tổ chức nhà nước, Bộ Nội vụ: *Báo cáo kết quả thực hiện Dự án “Điều tra thực trạng và đề xuất giải pháp đổi mới tổ chức và hoạt động của chính quyền đô thị”*, năm 2019.

86. Nguyễn Cửu Việt (1999), “Vấn đề cải cách tổ chức và hoạt động của Chính phủ và Ủy ban nhân dân: Nhìn từ nguyên tắc kết hợp chế độ tập thể lãnh đạo với chế độ thủ trưởng”, *Tạp chí Nhà nước và Pháp luật số 6*, tr. 39 - 50.

81. Nguyễn Cửu Việt (2005), “Cải cách hành chính: về khái niệm thẩm quyền”, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp số 8*.

87. Nguyễn Cửu Việt (2005), “Khái niệm văn bản quy phạm pháp luật (tiếp theo) và hệ thống văn bản quy phạm pháp luật”, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp số 51*.

88. Nguyễn Cửu Việt (2013), *Giáo trình luật Hành chính Việt Nam*, Nxb. Chính trị quốc gia, tr.183.

89. Trần Kim Yến (2017), Luận văn Thạc sĩ luật học, *Tổ chức chính quyền đô thị tại thành phố Hồ Chí Minh*, Học viện Khoa học Xã hội, Hà Nội.

89a. PGS.TS Văn Tất Thu - Chủ nhiệm Khoa Quản lý nhà nước, Đại học Kinh doanh và Công nghệ Hà Nội; nguyên Thứ trưởng Bộ Nội vụ, *Giải pháp khắc phục hạn chế trong cải cách hành chính nhà nước*.

Website:

90. <http://isos.gov.vn/Thongtinchitiet/tabid/84/ArticleId/344/language/vi-VN/T-ng-k-t-b-c-2-thi-di-m-khong-t-ch-c-HDND-qu-n-huy-n-ph-ng.aspx>

90a. <https://kinhtedothi.vn/de-do-thi-viet-nam-phat-trien-ben-vung-trong-thoi-ky-moi.html>

91. <http://tuoitre.vn/Chinh-tri-Xa-hoi/500587/Cho-phep-TPHCM-thi-diem-mo-hinh-chinh-quyen-do-thi.html>

92. <https://www1.napa.vn/blog/phan-biet-the-che-nha-nuoc-the-che-tu-va-the-che-hanh-chinh.htm>

92a. <https://www.moha.gov.vn/tin-noi-bat/doi-moi-cong-tac-can-bo-thuc-hien-tinh-gian-bien-che-va-co-cau-lai-doi-ngu-can-bo-cong-chuc-vien-chuc-ket-qua-va-nhung-van-44809.html>

93. <https://www1.napa.vn/blog/cac-yeu-to-anh-huong-toi-the-che-hanh-chinh-nha-nuoc.htm>

94. <https://www1.napa.vn/blog/vai-tro-cua-the-che-hanh-chinh-nha-nuoc-trong-hoat-dong-quan-ly-nha-nuoc-van-de-chinh-can-quan-tam-hoan-thien-doi-voi-the-che-hanh-chinh-nha-nuoc-o-nuoc-ta-hien-nay.htm>

95. Phong Vũ, *Thành phố Hồ Chí Minh có “lỡ hẹn” với đề án Chính quyền đô thị lần ba?* <https://infonet.vietnamnet.vn/tphcm-co-lo-hen-voi-de-an-chinh-quyen-do-thi-lan-3-post319473.info08>:

96. Phan Anh, *Vì sao thành phố Hồ Chí Minh tái khởi động đề án chính quyền đô thị*, <https://nld.com.vn/chinh-tri/vi-sao-tp-hcm-tai-khoi-dong-de-an-chinh-quyen-do-thi-20191029085716393>.

97. Tá Lâm, *Thành phố Hồ Chí Minh nỗ lực thí điểm chính quyền đô thị*, <https://plo.vn/thoi-su/tphcm-no-luc-thi-diem-chinh-quyen-do-thi-867010.html>

98. *Kinh nghiệm tổ chức chính quyền đô thị một số thành phố lớn trên thế giới*. Viện Khoa học tổ chức nhà nước. moha.gov.vn

99. <http://isos.gov.vn/Thongtinchitiet/tabid/84/ArticleId/377/language/vi-VN/D-i-m-i-mo-hinh-chinh-quy-n-do-th.aspx>.

100. <https://saigondautu.com.vn/kinh-te/chinh-quyen-do-thi-chia-khoa-vang-de-cat-can-83945.html>.

101. <http://lapphap.vn/Pages/tintuc/tinchitiet.aspx?tintucid=210204>.

102. <http://tapchicongthuong.vn/bai-viet/quan-diem-cua-dang-va-phap-luat-cua-nha-nuoc-ve-doi-moi-to-chuc-va-hoat-dong-cua-chinh-quyen-do-thi-o-viet-nam-67537.htm>.

103. <http://lyluanchinhtri.vn/home/index.php/tu-dien-mo/item/675-the-che.html>
PGS. TS Phạm Thị Túy, Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh.

104. “*Hà Nội: Đẩy mạnh cải cách hành chính, xây dựng bộ máy chính quyền tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả*” (<https://tcnn.vn/news/detail/43689/Ha-Noi-Day-manh-cai-cach-hanh-chinh-xay-dung-bo-may-chinh-quyen-tinh-gon-hoat-dong-hieu-luc-hieu-qua.html>)

105. TS. Lê Anh Tuấn, Phó Viện trưởng, Viện Khoa học Tổ chức nhà nước, Bộ Nội vụ, *Thực trạng và giải pháp xây dựng hiệu quả chính quyền đô thị ở nước ta hiện nay*; Phan Trung Tuấn (2018), Một số vấn đề về tiếp tục đổi mới cơ cấu tổ chức, hoạt động của chính quyền đô thị.

<https://tcnn.vn/news/detail/40637/Mot-so-van-de-ve-tiep-tuc-doi-moi-co-cu-u-to-chuc-hoat-dong-cua-chinh-quyen-do-thi.html>.

106. <http://www.tuyengiao.vn/thanh-pho-ho-chi-minh-van-minh-hien-dai-nghia-tinh/thanh-pho-ho-chi-minh-day-manh-cai-cach-hanh-chinh-nang-cao-chat-luong-phuc-vu-127642>

107. Mô hình thành phố thuộc thành phố trực thuộc trung ương là một mô hình mới, chưa có trong tiền lệ; <https://www.quanlynhanuoc.vn/2021/01/01/mo-hinh-thanh-pho-thuoc-thanh-pho-truc-thuoc-trung-uong-la-mot-mo-hinh-moi-chua-co-trong-tien-le/>

Tài liệu nước ngoài

1. The formal and informal constraints of insrtitution. Douglass C.North, Institution, Institutional Change and Economic Performance, tr.4 (1990).

2. Aida Custovic, Institutional Reform in Land Administration: Does Simplification create Transparency, (Cải cách thể chế trong quản lý đất đai: Liệu sự đơn giản có tạo ra tính minh bạch), 2010.

3. David M. Trubek, The Rule of Law in Development Asistance (Nhà nước pháp quyền trong trợ giúp phát triển), Y.Matsuura, The Role of Law in Development: Past, Present and Future, CALE, Nagoya University (2005).

4. Masahiko Aoki, Toward a Comparative Institutional Analysis, tr.5 (2001).

5. Jack Knight, Thể chế và xung đột xã hội, (Institutions and Social Changes), tr.4 -12 (1992).

6. Pham Hong Quang, Administrative Division Court in Vietnam: Model, Jurisdiction nad Lesson from Foreign Experiences, (Tòa hành chính ở Việt Nam: Mô hình, thẩm quyền và những kinh nghiệm nước ngoài), tr.210, CALE Book, Đại học Nagoya, Nhật Bản (2010).

7. Maurice Waite, The Little Oxford Dictionary, seventh Edition. Oxford University Press Inc, New York, 1994, p.331.

8. Kimberly L. Nelson & James H. Svara, “Form of Government Still Matters: Fostering Innovation in U.S. Municipal Governments,” *The American Review of Public Administration* 42, no. 3 (May 2012): 259, <https://doi.org/10.1177/0275074011399898>.

9. Hayes and Chang, “The Relative Efficiency of City Manager and Mayor-Council Forms of Government,” 167.

10. Nelson and Svara, “Form of Government Still Matters”, 260.

11. Richard Batley and Gerry Stoker, Local Government in Europe: Trends and Development, GBC - Macmillan Press Ltdm, 1991.

12. The UNDP role in Decentralization and local governance. 28/February 2000.